

*Scientifica*  
Atti



# Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo nelle amministrazioni europee

a cura di

Alessia Monica e Giacomo Balduzzi



PaviaUniversityPress

Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo nelle amministrazioni europee / a cura di Alessia Monica e Giacomo Balduzzi. - Pavia : Pavia University Press, 2019. – 118 p. ; 24 cm. - Atti del Seminario: Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo: le pubbliche amministrazioni e la sfida dello sviluppo. Pavia, 23 marzo 2018.

(Scientifica. Atti)

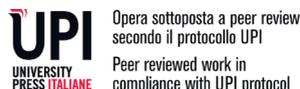
<http://archivio.paviauniversitypress.it/oa/9788869521034.pdf>

ISBN 9788869521027 (brossura)

ISBN 9788869521034 (ebook PDF)

© 2019 Pavia University Press – Pavia  
ISBN: 978-88-6952-103-4

Nella sezione *Scientifica* Pavia University Press pubblica esclusivamente testi scientifici valutati e approvati dal Comitato scientifico-editoriale.



I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento anche parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i paesi.

I curatori sono a disposizione degli aventi diritti con cui non abbiano potuto comunicare per eventuali omissioni o inesattezze.

I contributi raccolti in questo volume sono stati presentati la prima volta in occasione del seminario *Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo: le pubbliche amministrazioni e la sfida dello sviluppo*, organizzato dal Dipartimento di Scienze politiche e sociali in collaborazione con la Fondazione G.D. Romagnosi e tenutosi a Pavia il 23 marzo 2018, nell'ambito del Modulo Jean Monnet *Understanding The European Public Administration: New Challenges* (Programma Erasmus+).



Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



In copertina: realizzazione di Francesco Ubaldi per Publicom srl.

Prima edizione: aprile 2019

Pavia University Press – Edizioni dell'Università degli Studi di Pavia  
Via Luino, 12 – 27100 Pavia (PV) Italia  
<http://www.paviauniversitypress.it> – [unipress@unipv.it](mailto:unipress@unipv.it)

*Printed in Italy*

*A Rachele ed Enrico*



# Sommario

## **Introduzione**

Giacomo Balduzzi e Alessia Monica ..... 9

## **1. Il cittadino al centro dell'attività amministrativa: la possibile funzione 'inclusiva' del diritto amministrativo europeo**

Alessia Monica..... 13

## **2. *Europe goes local*: costruire l'Europa dalle comunità**

Corrado D'Andrea ..... 31

## **3. Amministrazioni 'senza rete': l'attuazione della Youth Guarantee in Italia**

Davide Servetti..... 43

## **4. Il Regolamento europeo 679/2016 e l'utilizzo delle banche dati in sanità**

Maurizio Campagna..... 59

## **5. Modernizzazione degli aiuti di stato e integrazione amministrativa: problemi e riflessioni**

Carlo Maria Colombo ..... 75

## **6. Istituzioni e organizzazioni: servono nuovi occhiali per leggere il cambiamento**

Giacomo Balduzzi..... 99

## **Conclusioni**

Jacques Ziller ..... 111

*Abstract* ..... 115

*Note sugli autori* ..... 117



# Introduzione

Giacomo Balduzzi e Alessia Monica

La raccolta di contributi presenti in questo volume è il frutto di un percorso di riflessione multidisciplinare sviluppatasi nel corso di diversi incontri, seminari e iniziative di formazione tra studiosi di diritto amministrativo europeo, sociologi dell'organizzazione ed economisti esperti in public management. La cornice entro la quale si è svolto questo lavoro è il Modulo Jean Monnet *Understanding The European Public Administration: New Challenges* – (575118-EPP-1-2016-1-IT-EPPJMO-MODULE) co-finanziato dalla Commissione UE all'interno del programma Erasmus+ e realizzato presso l'Università degli Studi di Pavia. Coordinatore scientifico del Modulo è il prof. Jacques Ziller e *team leader* dello stesso è la dott.ssa Alessia Monica.

Tra gli intenti del volume vi è quello di analizzare i rapporti tra le istituzioni europee e le amministrazioni nazionali, partendo dai principi che dovrebbero guidare le attività amministrative negli Stati membri dell'Unione europea, attraverso la lente del rapporto tra cittadini e istituzioni.

È doveroso partire da due precisazioni terminologiche: innanzitutto quella di *amministrazione europea* e successivamente quella di *cittadino quale destinatario dell'attività amministrativa*.

Al fine di permettere l'applicazione uniforme del diritto europeo e quindi del diritto amministrativo europeo, la nozione di amministrazione pubblica ha visto evaporare il parallelismo tipico del diritto pubblico italiano tra natura del soggetto e natura dell'attività. Ciò è stato dovuto sia all'aumento delle attività 'materiali' poste in essere dalle amministrazioni, sia al maggior rilievo dato progressivamente a soggetti privati nell'esercizio di funzioni amministrative.<sup>1</sup> Per tali ragioni, la funzione amministrativa non si realizza più semplicemente solo nell'esecuzione di atti legislativi bensì essa è sempre più un'attività di regolazione e anche di normazione secondaria (amministrazione che prende e amministrazione che dà),<sup>2</sup> perlopiù funzionale alla massima applicazione del diritto europeo e al processo di integrazione. Il processo di unificazione europea impone così di superare le diverse nozioni di 'pubblica amministrazione' proprie dei vari Stati membri, dal momento in cui il diritto europeo incide in modo significativo sull'organizzazione interna e istituzionale degli stessi, ridelineandone l'autonomia istituzionale e organizzativa.

Per quanto attiene, invece, il concetto di *cittadino quale destinatario dell'attività amministrativa*, nell'economia di questa raccolta, è opportuno evidenziare le diverse implicazioni dell'essere cittadino europeo. Secondo i Trattati, all'art 9 TUE e all'art. 20 TFUE, cittadino europeo è colui il quale «abbia la cittadinanza di uno Stato membro», laddove

---

<sup>1</sup> Chiti M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2011, cap. VIII.

<sup>2</sup> Corso G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 193-200.

«la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Il diritto di cittadinanza più importante che ne consegue, oltre ai diritti di protezione diplomatica e ai diritti politici quali ad esempio l'elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo, è quello di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Come noto, uno dei principali risultati raggiunti nella creazione del mercato interno è stato sostenere e promuovere la libera circolazione, *in primis* di merci, lavoratori, servizi e capitali.<sup>3</sup> Le disposizioni c.d. *acquis* di Schengen istituite fin dal 1985 e diventate parte integrante del diritto dell'UE con il Trattato di Amsterdam del 1997, hanno agevolato questo processo attraverso la soppressione dei controlli tra i vari confini nazionali degli Stati membri e hanno rafforzando così il senso di appartenenza dei cittadini ad una stessa Comunità (oggi Unione). Allargando il campo, la libertà di circolazione delle persone implica la libera circolazione dei lavoratori negli Stati membri: come ricorda la Corte di giustizia nella sentenza *Bosman*, sono infatti vietate misure che possano ostacolare la libera circolazione, anche se fondate su criteri diversi da quello della cittadinanza.<sup>4</sup> In concreto tra i beneficiari della libera circolazione dei servizi, è importante precisare, che rientrano tanto le persone fisiche quanto le persone giuridiche, e in particolare, le *società* che abbiano la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro principale di attività all'interno dell'Unione (art. 54 TFUE). Ne consegue che, vista la presenza nell'UE di circa 23 milioni di PMI<sup>5</sup> che impiegano da meno di 10 dipendenti nella microimpresa, a 250 della media impresa, è necessario considerare anche tutti questi soggetti come effettivi destinatari dell'attività amministrativa.<sup>6</sup> Allo stesso qual modo, quali beneficiari delle attività di servizi e delle attività di impresa vi sono i *consumatori*, protetti a livello europeo da una gamma completa di azioni (art. 169 TFUE), soprattutto nel quadro della realizzazione del mercato interno (artt. 26 e 114 TFUE).

Il quadro degli attori che rientrano nell'attività amministrativa è, dunque, complesso e multilivello, essendone parte integrante non solo le istituzioni e gli organismi dell'Unione Europea, ma tutte le amministrazioni degli Stati membri, nell'ottica di un'*amministrazione concorrente* basata sul principio di leale cooperazione.<sup>7</sup>

Anche al fine di testare quanto il principio amministrativo appena richiamato trovi riscontri nella prassi, il volume affronta e richiama casi concreti come, per esempio, le innovazioni legate alla digitalizzazione del procedimento amministrativo (Capitolo 1), l'applicazione in campo sanitario del nuovo Regolamento generale sulla protezione dei

---

<sup>3</sup> L'affermazione della libera circolazione dei capitali (art. 63, c. 1. TFUE) è ancora un processo incompiuto e ha subito un rallentamento a causa del processo di *Brexit* attualmente in corso. Cfr. Comunicazione della Commissione – *Costruire un'Unione dei mercati dei capitali*, 18 febbraio 2015, COM (2015) 63 def.

<sup>4</sup> Corte di giustizia, sentenza del 15 dicembre 1995, *Bosman*, C-415/93, ECLI:EU:C:1995:463

<sup>5</sup> cfr. Raccomandazione della Commissione, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, 6 maggio 2003, C (2003) 1422, artt. 1-3.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione, *Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno "Small Business Act" per l'Europa)*, 25 giugno 2008, COM (2008) 394 def.

<sup>7</sup> Craig P., *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, in Anthony G., J.B. Auby, J. Morison, T. Zwart (a cura di), *Values in Global Administrative Law*, Oxford, Hart Publishing, 2011.

dati (Capitolo 4) e la cooperazione tra amministrazioni in materia di aiuti di stato (Capitolo 5). L'impatto di quest'ultimo sulle attività amministrative nazionali implica diversi cambiamenti e la necessità costante, da parte delle amministrazioni, di ponderare nel caso specifico i diritti e gli interessi in gioco dei soggetti interessati del trattamento. In questi contributi appare chiaro che il diritto è sempre più costretto a inseguire gli effetti del cambiamento, soprattutto quelli delle innovazioni tecnologiche, che impongono la costruzione di nuovi impianti normativi e modelli teorici.

Al fine di leggere e interpretare le nuove sfide e le trasformazioni che investono le amministrazioni europee, nonché tentare di indirizzarle, governarle e gestirle al meglio - questa è una delle ipotesi più rilevanti dalle quali muove questo volume - occorre sviluppare un approccio multidisciplinare, che consenta di pensare e progettare in maniera integrata e unificata il cambiamento istituzionale e quello organizzativo. Le amministrazioni infatti sono basate da una parte sul sistema delle norme e dall'altra su strutture e reti di relazioni che ne costituiscono, al tempo stesso, il presupposto e la base di implementazione (Capitolo 6). Un esempio assai calzante in tale prospettiva è offerto dai processi di digitalizzazione, nei quali si intrecciano temi di tipo organizzativo e interorganizzativo con aspetti di complessità normativa e di regolazione multilivello (Capitoli 1 e 4).

Un altro ambito rilevante nell'ottica dell'intreccio tra cambiamento istituzionale e organizzativo è quello legato a settori nei quali si pianificano interventi *top-down* su scala molto ampia, che però necessitano, per una loro implementazione, di reti vaste, coese e coordinate a livello locale (Capitoli 2 e 3). Entrambi questi contributi mettono a fuoco un ambito di politiche, quelle giovanili, che si caratterizza per la trasversalità a diversi programmi promossi e finanziati dall'Unione Europea. Da qui emerge implicitamente il tema, affrontato in embrione anche dagli autori dei contributi, del raccordo tra i diversi programmi, finalizzato a integrare diversi obiettivi e azioni di *policy* tra loro convergenti.

Per governare davvero il cambiamento istituzionale e organizzativo nelle amministrazioni europee serve che l'azione amministrativa si sviluppi progressivamente come *co-amministrazione*, cioè un'attività che vede la cooperazione non solo tra diversi apparati, ma anche tra questi e i cittadini che agiscono - individualmente o collettivamente - e che sono portatori di diversi interessi tutti in qualche modo meritevoli di tutela. Tra i diversi interessi dei quali un'amministrazione che innova e che cambia deve tenere necessariamente conto vi sono certamente quelli generazionali, che non a caso assumono un certo rilievo nelle politiche europee, come illustrato anche in alcuni contributi in questo volume (Capitoli 2 e 3). Il modello di co-amministrazione, così come proposto in questa sede, sottintende un processo di cambiamento endogeno,<sup>8</sup> che va oltre una visione delle istituzioni come *politically devised rules* e delle trasformazioni istituzionali e organizzative come risultato meccanico di un processo esogeno. Tale approccio prevede che meccanismi e forme di regolazione siano in grado di rigenerarsi e trasformarsi grazie alla continua interazione tra diversi attori - sociali, politici, economici - all'interno di una sfera di relazioni interorganizzative e interistituzionali (Capitolo 6). Il fatto che le dinamiche istituzionali

---

<sup>8</sup> Greif A., D. Latin, *A Theory of Endogenous Institutional Change*, «American Political Science Review», 98/4, 2004, pp. 633-652.

siano ricomprese all'interno del sistema, intrecciandosi con la sfera delle strutture e delle relazioni tra gli attori, pone questa proposta teorica in un'ottica di superamento delle stesse formule tipiche del *New Public Management* e della *Public Governance*, teorie che hanno dominato nella trasformazione delle organizzazioni statali e dei servizi pubblici negli ultimi decenni.<sup>9</sup>

Dai temi, dai problemi e dai casi esaminati si evince che molti sforzi sono ancora da fare affinché tale co-amministrazione possa davvero essere effettiva e partecipata da tutti gli attori in campo. Cionondimeno, tuttavia, tale obiettivo appare presente, sia pure in forma ancora embrionale, in molte delle politiche e delle linee di intervento prese in esame. L'amministrazione europea del domani, nel senso qui declinato, non sarà così destinata ad un cambiamento basato sul mito della grande riforma, che pretende di cambiare i processi e le prassi solo attraverso una modifica delle regole dall'alto. Essa, in maniera crescente, cambierà e risponderà alle grandi sfide che la incalzano attraverso la consapevolezza per cui le dinamiche organizzative e le relazioni tra diversi attori non seguono il cambiamento ma lo realizzano. Tale consapevolezza è alla base di una rimodulazione del rapporto tra cittadini e amministrazioni, coinvolgendoli e rendendoli entrambi responsabili.

Questo volume è stato reso possibile da molte persone, che hanno voluto prendere parte a un percorso di confronto collettivo e lavoro comune nell'ambito del Modulo Jean Monnet *Understanding The European Public Administration: New Challenges*. I contributi qui raccolti sono stati presentati la prima volta in occasione del seminario *Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo: le pubbliche amministrazioni e la sfida dello sviluppo*, organizzato dal Dipartimento di Scienze politiche e sociali in collaborazione con la Fondazione G.D. Romagnosi e tenutosi a Pavia il 23 marzo 2018.

Un ringraziamento particolarmente sentito va al prof. Jacques Ziller, che ha letto, rivisto e commentato tutti i contributi, sostenendoci e incoraggiandoci in tutto il periodo dell'elaborazione del volume.

Ringraziamo anche i proff. Flavio Antonio Ceravolo e Andrea Zatti, che hanno preso parte con entusiasmo a questo progetto e hanno fornito utili consigli e osservazioni durante il seminario e, successivamente, in fase di stesura avanzata.

Infine, un grazie speciale agli autori, che hanno collaborato alla realizzazione dell'opera con generosità ed entusiasmo, e alla dott.ssa Agnese Bellieni per il prezioso lavoro di cura redazionale e composizione dei testi.

---

<sup>9</sup> Tra i molti scritti di riferimento: Pollitt C., G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004; Osborne S.P. (a cura di), *The new public governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, New York, Routledge, 2010.

# 1. Il cittadino al centro dell'attività amministrativa: la possibile funzione 'inclusiva' del diritto amministrativo europeo

Alessia Monica

## 1.1 Introduzione

Lo scopo di questo scritto è quello di provare a osservare le sfide dell'amministrazione europea ponendo al centro il cittadino europeo, trattandosi di colui sul quale ricadono direttamente (o indirettamente) le varie scelte ed azioni della pubblica amministrazione, oppure trattandosi del 'fruitore' dei servizi erogati da o per conto dell'amministrazione stessa.

È pertanto d'obbligo una premessa metodologica: attraverso l'analisi del funzionamento di alcune riforme in atto, che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione europea e, in particolare il diritto amministrativo europeo, si tenterà di vedere quali possano essere le possibilità per l'amministrazione europea di essere davvero inclusiva. Tale capacità, nell'ottica del rispetto del principio democratico, aiuta a garantire davvero il 'diritto ad una buona amministrazione' e a realizzare anche le pretese partecipative di tutti i cittadini che hanno un qualche interesse rilevante legato all'attività amministrativa, vale a dire sulla cui situazione giuridica potrebbe incidere l'esito di un procedimento amministrativo: non si tratterebbe, dunque solo del 'destinatario' della decisione o di colui cui la decisione arrecherebbe un pregiudizio. Tale analisi, constata l'assenza di una codificazione generale del diritto amministrativo europeo, muoverà da una breve riflessione sui principi dell'agire amministrativo, soffermandosi su quelli operanti e funzionali alla partecipazione attiva del cittadino nell'attività amministrativa, nella speranza che tale coinvolgimento possa in qualche modo colmare il senso di smarrimento e di distanza che allontana sempre di più i cittadini dall'Unione europea, intesa come comunità di popoli «unità nella diversità».<sup>1</sup>

Sulla base delle novità generate dai fenomeni di digitalizzazioni e l'implementazione di reti amministrative, volte a facilitare la cooperazione transfrontaliera tra Stati membri e amministrazioni dell'Unione, si tenterà di evidenziare l'apporto del diritto alle istanze di partecipazione dei 'terzi' nella consapevolezza dell'esistenza, a monte, di due questioni aperte e insolute come il divario digitale e il problema del multilinguismo dell'UE. Tale riflessione si origina, comunque, nella consapevolezza di come non sia sufficiente il solo ricorso alla scienza giuridica ma di come ci si debba avvalere anche del supporto delle scienze sociali per permettere alle amministrazioni europee di essere davvero pronte alla sfida di porre il cittadino al centro del loro agire.

---

<sup>1</sup> Il motto dell'Unione europea. URL: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_it)> [data di accesso: 26/01/2019].

## 1.2 La complessità dell'azione amministrativa e i principi dell'agire amministrativo (breve cenno)

L'erompere dei principi di libera circolazione ha determinato l'aumento dell'attività 'materiale' delle pubbliche amministrazioni che, al giorno d'oggi, si esplica anche attraverso l'erogazione di prestazione e di servizi.<sup>2</sup> Amministrare vuol dire allora, avere concretamente cura degli interessi dei cittadini nell'esercizio della funzione esecutiva,<sup>3</sup> anche per quanto riguarda la fornitura di servizi e non solo nell'esercizio di poteri autoritativi.<sup>4</sup> Amministrare richiede la capacità di saper gestire la complessità, richiede flessibilità e, soprattutto in un contesto politico in cui riaffiorano idee nazionaliste e i movimenti 'populisti' raccolgono grandi consensi, richiede di esser aperti al cambiamento. Tenendo presente queste caratteristiche, che fungono da premessa di questo contributo, l'amministrazione europea odierna, supportata dalle tecnologie dell'informazione, deve saper rispondere alle varie istanze dei cittadini, attraverso un coinvolgimento vero di tutti gli interessati ad una decisione amministrativa e, saper comunicare alla collettività le proprie azioni, le proprie riforme e le stesse prestazioni che essa eroga per migliorare la vita del cittadino europeo. Citando M.P. Chiti «lo spazio amministrativo europeo è la piena integrazione di tutte le pubbliche amministrazioni che operano nell'ambito dell'Unione, accentuando la distinzione tra l'incardinamento organizzativo delle amministrazioni [...] e la loro funzionalizzazione verso l'Unione, quando operano, in tutto o in parte, per interessi comunitari».<sup>5</sup> In tale prospettiva va inserito, dunque, il cambiamento istituzionale e organizzativo delle amministrazioni europee (intese come tutti quei soggetti – pubblici e privati – che attraverso la propria attività decisionale elaborano, attuano e applicano le politiche europee). La complessità dell'azione amministrativa può essere vista sia in senso verticale (in quanto è sempre più di frequente necessaria la cooperazione tra istituzioni UE, tra istituzioni e Stati Membri e tra gli stessi Stati membri), sia in senso orizzontale (in quanto una singola attività amministrativa si interseca con altre, lambisce diversi campi di politiche differenti), sebbene molti procedimenti amministrativi siano costruiti *ad hoc* per singole politiche. Tale complessità genera così una frammentazione delle procedure cui può conseguire, a volte, una carenza di trasparenza dell'attività amministrativa.

<sup>2</sup> Cfr. Monica A., *I regimi di autorizzazione e la libera circolazione dei servizi nell'Unione europea*, in Galetta D.U. (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Argomenti e materiali*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 505-523: 505-506.

<sup>3</sup> Sull'idea di 'amministrazione' come esercizio della 'funzione esecutiva' cfr. l'approccio funzionalista in Harlow C., *Three Phases in the Evolution of EU Administrative Law*, in Craig P., C. Búrca, *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 439-464 e in Harlow C., R. Rawlings, *Process and Procedure in EU Administration*, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 2-4.

<sup>4</sup> Ciò significa che l'amministrazione europea si trova sempre di più a dover superare il dualismo presente nei sistemi giuridici contemporanei – vale a dire la distinzione tra diritto pubblico e privato –, trovandosi sempre più spesso ad applicare essa stessa norme di diritto privato ma con la necessità di tenere salde le garanzie e i valori propri del diritto pubblico. Sul punto cfr., Barnes J., *New Frontiers of Administrative Law. A Functional and Multi-Disciplinary Approach*, in Blake H.J., P.C. Villalón, T. Klein, J. Ziller (a cura di), *Common European Legal Thinking*, Cham, Springer 2016, pp 563-588.

<sup>5</sup> Chiti M.P., *Lo spazio amministrativo europeo*, Astrid [online], 2012. URL: <<http://www.astrid-online.it>> [data di accesso: 26/01/2019].

Partendo dal presupposto per cui le istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea nell'assolvere i loro compiti si basano su un'«amministrazione aperta, efficace ed indipendente» (art. 298 TFUE), proprio per permettere l'esplicarsi dell'attività amministrativa tra i vari livelli verticali, si deve rispettare il principio di leale cooperazione tra istituzioni UE,<sup>6</sup> tra istituzioni e SM e tra gli stessi Stati membri. L'obbligo di leale cooperazione (art. 4, par. 3 TUE), impone agli Stati membri europei di adottare tutte le misure necessarie a dare attuazione a regolamenti e decisioni di diritto dell'Unione – in quanto direttamente applicabili –, astenendosi da atti che mettano in pericolo o siano contrari agli obiettivi dell'Unione stessa.<sup>7</sup> Nello stesso tempo, questo principio obbliga le amministrazioni a utilizzare tutti i mezzi procedurali già esistenti nell'ordinamento nazionale per attuare le norme di diritto europeo ed impone limiti alla 'autonomia organizzativa e procedurale degli Stati membri'<sup>8</sup> nei casi di amministrazione indiretta, vale a dire la limitazione della 'libertà relativa alle scelte delle modalità attuative del diritto europeo'.<sup>9</sup> Tale libertà è infatti sottoposta a limiti, sia dalle istituzioni comunitarie, sia dall'imposizione di obblighi di cooperazione e, non ultime, dalle sentenze della Corte di giustizia. I giudici di Lussemburgo richiedono l'applicazione uniforme di quest'ultime, incidendo così sulle scelte nazionali. Non bisogna poi dimenticare che, già i Trattati impongono dei confini alla libertà esecutiva degli Stati membri: basti pensare al principio di non discriminazione sulla base della nazionalità (art. 18 TFUE), alle libertà di circolazione di merci, persone servizi e capitali necessarie al mercato interno (art. 26 TFUE), nonché le varie regole di concorrenza direttamente applicabili (art. 101 TFUE ss.). La dottrina ha utilizzato varie definizioni per qualificare il rapporto tra amministrazioni UE e amministrazioni nazionali (intrecciata, ripartita, integrata),<sup>10</sup> nell'assenza di competenza dell'Unione per quanto riguarda l'armonizzazione delle capacità amministrative degli Stati membri.<sup>11</sup> Ne consegue che gli Stati Membri, nello stabilire le procedure e le modalità procedurali applicabili ad

---

<sup>6</sup> L'art. 13 TUE ha consacrato il principio di leale cooperazione tra istituzioni già stabilito dalla giurisprudenza (sentenza *Lussemburgo c. Parlamento*, causa 230/81).

<sup>7</sup> Come sostiene Ziller, l'obbligo di leale cooperazione si traduce in un obbligo di risultato, che va dunque oltre al principio del primato: «non si tratta solo dell'obbligo negativo di non applicare qualsiasi norma interna contraria al diritto UE, ma di un obbligo positivo, consistente nell'adottare tutte le norme vincolanti e porre in essere le azioni necessarie a garantire l'attuazione del diritto UE»: Id., *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 266.

<sup>8</sup> Per una definizione di autonomia procedurale si rimanda alle Conclusioni causa *Littlewoods Retail c. Her Majesty's Commissioners of Revenue and Customs*, C-591/10, p.ti 23-25 e alla monografia di Galetta D.U., *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: paradise lost*, Torino, Giappichelli, 2009.

<sup>9</sup> Lottini M., *Principio di autonomia istituzionale e pubbliche amministrazioni nel diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 22

<sup>10</sup> Per approfondimenti Hofmann H., *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, «European Law Journal», 15, 2009, pp. 482-505; Craig P., *EU Administrative Law. The Acquis*, «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2, 2011, pp. 329-352.

<sup>11</sup> In tal senso, vi sarebbe infatti solo una competenza di sostegno ex art. 197 TFUE. Chirulli P., *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto UE*, in De Lucia L., B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, Il Mulino, 2015.

un caso debbono rispettare sempre i principi di effettività ed equivalenza.<sup>12</sup>

L'attività amministrativa, presuppone, così, il rispetto di una serie di principi generali del diritto elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea – già presenti negli ordinamenti interni di alcuni SM – e riconducibili direttamente così all'attività amministrativa: la certezza del diritto; il legittimo affidamento; la proporzionalità; la buona amministrazione e l'imparzialità; il diritto a essere ascoltati.<sup>13</sup>

Nello stesso tempo, sempre nell'ottica di valutare quali possano essere le possibilità per l'amministrazione europea di essere davvero inclusiva per i suoi cittadini, si deve ricordare come, ai sensi dell'art. 20 del TUE, «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Essere cittadino europeo vuol dire, inoltre, godere del «diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri». L'esercizio di tale diritto presuppone, pertanto, l'imprescindibile supporto pratico delle pubbliche amministrazioni, nazionali ed europee che debbono, appunto, cooperare tra di loro. Vedremo in seguito come tale fatto sia rilevante per le amministrazioni che vogliono tenere conto davvero, nell'esercizio delle sue attività, di tutti gli interessi in gioco.

### **1.3 La mancanza di un 'diritto amministrativo europeo' codificato: quali opportunità per le istanze di partecipazione e di amministrazione condivisa?**

Il principio di buona amministrazione,<sup>14</sup> fondamentale nell'ottica, appunto, di porre il cittadino al centro dell'agire amministrativo, è stato parzialmente codificato dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE divenendo così un diritto fondamentale di tutti i cittadini europei, non solo quindi un principio orientativo dell'azione amministrativa. Per tali ragioni, il principio di buona amministrazione si è progressivamente 'espanso' ed inserito all'interno dei vari ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea (tale processo

---

<sup>12</sup> Il principio di effettività richiede che le amministrazioni nazionali, qualora il diritto UE conceda dei diritti al singolo cittadino, non possano invocare l'assenza di un procedimento apposito per l'applicazione della norma che riconosce il diritto. Il principio di equivalenza richiede che non vi siano discriminazioni nel modo di applicare la norma a seconda che si tratti di norma nazionale o di diritto europeo. Essi sono due principi centrali della giurisprudenza della Corte a partire dalla sentenza *Rewe-Zentral*, causa 33/76, Sul punto si veda Ziller J., *Diritto delle politiche*, pp. 516-518.

<sup>13</sup> Sui principi di diritto amministrativo europeo: Hofmann H., *General Principles of EU law and EU Administrative Law*, in Barnard C., S. Peers (a cura di) *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 196-225; e Galetta D.U., *General Principles of EU Law as Evidence of the Development of a Common European Legal Thinking: The Example of the Proportionality Principle (from the Italian Perspective)*, in Blake H., P. C. Villalón, T. Klein, J. Ziller (a cura di), *Common European Legal Thinking*, Berlin, Springer 2016, pp. 221-242.

<sup>14</sup> Sul punto, tra i tanti, Chiti M. P., *Il Mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2, 2000, pp. 303-328; Galetta D.U., *Riflessioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE sul diritto ad una buona amministrazione anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di giustizia*, «Il Diritto dell'Unione europea», 1, 2013, pp. 133-144.

viene chiamato *spill over effect*).<sup>15</sup> Prima dell'avvento della Carta nessuna norma comunitaria definiva in modo espresso e specifico quali fossero i contenuti del diritto ad una buona amministrazione: la Carta lo innalza a rango di diritto fondamentale.<sup>16</sup> In tal modo, non solo le istituzioni organi ed organismi europei, ma anche le pubbliche amministrazioni nazionali debbono garantire il diritto ad una buona amministrazione. I cittadini europei, riferendosi all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, hanno perciò diritto ad una buona amministrazione: vale a dire il diritto di godere di un trattamento imparziale, equo ed entro un termine ragionevole da parte delle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione. L'obbligo di celerità dell'azione amministrativa, così, è strettamente correlato al principio di certezza del diritto. È proprio a partire dall'effettività di questo diritto che si può pensare di ingenerare il cambiamento delle pubbliche amministrazioni, non tanto affidandosi solo a nuove regole codificate ma cercando, sulla base di esse, di rimodulare il rapporto coi cittadini.

Ciò detto, il diritto amministrativo europeo è tutt'ora un ambito nel quale la ricerca scientifica è stata a lungo insufficiente. Una delle ragioni principali è che il diritto amministrativo europeo è costituito non soltanto dai principi del diritto europeo e dalle regole applicabili all'amministrazione diretta delle istituzioni, organi e organismi UE, ma anche dal diritto rilevante degli Stati membri, sotto l'egida del principio di autonomia procedurale, come stabilito nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE.<sup>17</sup>

Il richiamo a tale lacuna è funzionale all'economia di questo scritto poiché, appunto, l'idea di riflettere sulle nuove sfide dell'amministrazione europea muove dal presupposto della necessaria e razionale inclusione del cittadino nei processi di riforma, vedendo in tal senso la leale cooperazione tra amministrazioni non solo come un obiettivo cui tendere,<sup>18</sup> quanto piuttosto un punto di partenza già introiettato dall'agire amministrativo.

Il diritto UE dei procedimenti, come accennato, è stato fino ad ora sviluppato su base settoriale, in un modo né sistematico né trasparente. La rete ReNEUAL,<sup>19</sup> che riunisce appunto diversi studiosi nell'ambito del diritto amministrativo, ha elaborato una serie di 'regole modello' sulla procedura amministrativa dell'UE, con l'intento di utilizzarle per rafforzare i principi generali del diritto dell'UE e identificare – sulla base della ricerca comparativa – le migliori pratiche in diverse politiche specifiche dell'UE.<sup>20</sup> Successivamente anche il Parlamento europeo, attraverso la *Risoluzione del 9 giugno 2016 per*

---

<sup>15</sup> Per approfondimenti, Galetta D.U., *Il principio di proporzionalità comunitario e il suo effetto di 'spill over' negli ordinamenti nazionali*, «Nuove autonomie», 4-5, 2005, pp. 541-557.

<sup>16</sup> Provenzano P., *L'art. 41 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione delle garanzie procedurali"*, in Galetta D.U. (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea*, pp. 331-345.

<sup>17</sup> Cfr. Craig P., *Sfide sostanziali e procedurali del diritto amministrativo europeo*, in De Lucia L., B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea*, pp. 295-309.

<sup>18</sup> *Supra* nota 2.

<sup>19</sup> *Reserach Network on EU Administrative Law*. URL: <<http://www.reneual.eu>> [data di accesso: 16/01/2019].

<sup>20</sup> Della Cananea G., *Le 'Model Rules' come esempio di codificazione innovativa*, «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 2, 2018, pp. 333-346.

*un'amministrazione europea, aperta, efficace e indipendente*,<sup>21</sup> ha ripreso il dibattito – interrotto sulla fine della legislatura 2014 –<sup>22</sup> intorno alla necessità di una codificazione dei procedimenti, a partire dal presupposto per cui «Il fatto che l'Unione non disponga di un insieme coerente e completo di norme codificate di diritto amministrativo rende difficile per i cittadini comprendere i loro diritti amministrativi a norma del diritto dell'Unione».<sup>23</sup> Sebbene la Commissione sia l'unica istituzione formalmente autorizzata a presentare una proposta all'ordine del giorno del legislatore dell'UE e questa istituzione non concordi con l'idea stessa di codificazione, in tale risoluzione si possono rinvenire spunti interessanti per riflettere sul ruolo del cittadino interessato, controinteressato o possibile 'terzo' del procedimento. Tale riflessione è rilevante nell'ottica di osservare, appunto, l'apporto che il diritto amministrativo europeo codificato potrebbe dare ad un'amministrazione aperta e inclusiva delle istanze di 'partecipazione' che tengano conto non solo dei diritti degli interessati e dei portatori di interessi collettivi. Nell'ottica di rafforzare il senso di integrazione e di comunità europea nei cittadini di iniziare a considerare ad esempio, i diritti alle informazioni anche di quei 'terzi' che non sono destinatari diretti o indiretti immediati di un'azione, ma che potrebbero diventarli. Per tali ragioni, successivamente ad una breve descrizione delle varie definizioni di 'terzo' in relazione all'atto amministrativo, si cercherà di capire sia quale sia l'impatto positivo, sia quali siano le eventuali zone d'ombra che i processi di digitalizzazione generano, non solo sull'attività pratica e diretta delle pubbliche amministrazioni,<sup>24</sup> ma proprio sulle istanze di partecipazione dei 'terzi' e dei cittadini europei.

### 1.3.1 La partecipazione del terzo

Richiamando i diritti di cui ogni cittadino europeo può godere, oltre al diritto di circolare liberamente sono già stati menzionati il diritto di ogni individuo a essere ascoltato, ad accedere al proprio fascicolo (nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza di eventuali altri cittadini coinvolti, i cui dati sono inseriti nei fascicoli cui si vuole accedere) e l'obbligo per le amministrazioni di motivare le proprie decisioni. Il diritto di essere ascoltati, il diritto di accesso al proprio fascicolo e l'obbligo di vedere motivate le decisioni che lo interessano fanno sì che il cittadino destinatario dell'azione amministrativa possa

---

<sup>21</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente (2016/2610(RSP)). La risoluzione del PE è un'iniziativa ai sensi dell'articolo 225 del TFUE, in base alla quale la Commissione dovrà presentare una proposta di regolamento, oppure debitamente motivare un'eventuale decisione di non agire.

<sup>22</sup> Working Document, *State Of Play And Future Prospects For Eu Administrative Law*. URL: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/juri\\_wdadministrativelaw/\\_juri\\_wdadministrativelaw\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw/_juri_wdadministrativelaw_en.pdf)> [data di accesso: 16/01/2019].

<sup>23</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016, considerando 5.

<sup>24</sup> Sul punto cfr. Civitarese Matteucci S., L. Torchia (a cura di), *La tecnificazione dell'amministrazione*, in Sorace D., L. Ferrara, S. Civitarese Matteucci, L. Torchia (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. la tecnificazione*, vol. IV, Firenze, Firenze University Press, 2017; Vilella G., *Innovazione tecnologica e democrazia*, Bologna, Pendragon, 2015.

già partecipare attivamente all'attività amministrativa che lo riguarda. In quest'ottica, è già possibile pensare, dunque, alla partecipazione, come al risultato del diritto ad una buona amministrazione. Perciò, da una lettura combinata dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali – il quale racchiude i diritti dei cittadini europei che si raffrontano con l'amministrazione – e dell'art. 15 TFUE – il quale ricorda come «Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile» – si può desumere come la trasparenza sia funzionale alla partecipazione attiva (coinvolgimento) dei cittadini intesi come 'comunità di persone' e non solo come singoli individui. Ne consegue che ogni cambiamento, innovazione, o implementazione di un processo dovrebbe porre il cittadino al centro dell'agire amministrativo garantendo *in primis* l'effettività di quanto sancito all'art. 15 TFUE. La partecipazione, dunque, deve essere garantita sia nell'attività di *rulemaking*, dove appunto le parti interessate sono consultate e quindi 'partecipano' all'attività di regolazione stessa, ma soprattutto le parti interessate, la cui consultazione è prevista già a livello dei Trattati (art. 11 TUE), devono essere tenute in considerazione anche nell'attività di elaborazione di decisioni 'individuali' o che impattano, appunto, sui singoli.<sup>25</sup> Il rischio però è quello di imbrigliare la società civile nei canali burocratici della Commissione e degli altri organi esecutivi.<sup>26</sup> Per tali ragioni, se l'attività amministrativa deve porre al centro della sua azione il "cittadino", non solo i diretti interessati e i 'controinteressati' possono essere influenzati da una decisione della pubblica amministrazione: vi sono anche altri soggetti di cui tenere conto, i 'terzi'.<sup>27</sup>

La dottrina si è soprattutto concentrata sul destinatario dell'azione amministrativa, soffermandosi sull'interesse ad agire nel quadro del contenzioso amministrativo e sulle posizioni di soggetti controinteressati in procedure specifiche; oppure soffermandosi sulla tutela giurisdizionale dei legittimi interessi.<sup>28</sup> Scarsa rilevanza è stata data alla posizione/tutela del terzo già nel momento di costruzione delle norme procedurali, i *decision making*, in cui alcuni 'possibili terzi' sono spesso ignorati o addirittura sconosciuti. Quindi, rispetto all'azione decisionale dell'amministrazione, vi possono essere ben 4 categorie di 'parti': il destinatario della decisione, il controinteressato (in quanto leso direttamente dalla decisione); la persona che ha un altro interesse rilevante, la persona (fisica o giuridica)

<sup>25</sup> Nell'agenda sul *Legiferare meglio per ottenere migliori risultati*, 19 maggio 2015, COM (2015) 215 final, è stato valorizzato ancor di più l'utilizzo dell'analisi di impatto, la valutazione ex-post e le consultazioni mirate.

<sup>26</sup> Harlow C., R. Rawlings, *Process and Procedure in EU Administration*, p. 118.

<sup>27</sup> Della questione del terzo nel procedimento amministrativo si è occupata, in particolare, l'Università di Pavia, all'interno del progetto di ricerca di interesse nazionale PRIN (2012SAM3KM) sulla codificazione dei procedimenti dell'Unione europea, il cui intento è stato quello di contribuire alla ricerca fondamentale e applicata relativa alla codificazione dei procedimenti amministrativi dell'Unione europea, coordinato dal prof. J. Ziller, ordinario di Diritto dell'Unione europea. In dottrina, per quanto attiene le problematiche inerenti alla tutela del terzo nel procedimento amministrativo si rimanda a De Lucia L., *Provvedimento amministrativo e Diritto dei terzi*, Torino, Giappichelli, 2005 e, di recente, a Ziller J. *Conclusioni*, in Bassi N., J. Ziller (a cura di), *La formazione procedimentale della conoscenza scientifica ufficiale: Il caso dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 155-170.

<sup>28</sup> Ivi, p. 160.

che non ha espresso un interesse nel procedimento ma che potrebbe averlo. Di questi 'possibili terzi' l'amministrazione europea dovrebbe tenere sempre più in conto, nell'ottica di rendere l'attività amministrativa sempre più inclusiva, e anche nel rispetto dei principi democratici già presente nei Trattati.<sup>29</sup> A ben vedere, proprio perché la codificazione del diritto amministrativo (e dei principi sul quale esso si regge) deve avere come fine anche quello dell'inclusione del 'cittadino', bisogna tenere anche conto soprattutto delle «persone che non hanno espresso un interesse alla decisione, ma che potrebbero averlo: vale a dire vi sono terzi "che potrebbero avere un interesse di qualche tipo in un procedimento però non possono diventare parte a tutti gli effetti, a meno che non siano stati identificati come tale dal diritto derivato dell'Unione».<sup>30</sup> Richiamando a tal proposito la definizione di 'parte' contenuta nella proposta di Regolamento del Parlamento, essa appare inclusiva anche, appunto, delle «terze parti che non abbiano subito un pregiudizio», proponendo come 'parte': qualunque persona fisica o giuridica sulla cui situazione giuridica possa incidere l'esito di un procedimento amministrativo, non solo il 'destinatario' della decisione o coloro cui la decisione arrechi un pregiudizio e richiedono di essere coinvolte.<sup>31</sup> Tale definizione inclusiva di 'parte' va abbinata all'ampia definizione di 'procedimento amministrativo' con il quale si intende «il processo mediante il quale l'amministrazione dell'Unione elabora, adotta, attua ed applica atti amministrativi».<sup>32</sup>

Tale classificazione delle possibili 'terze parti' è funzionale a evidenziare, dunque, come l'adozione di un atto, una decisione amministrativa impatti in modo diverso su tanti diversi cittadini che hanno diritto *già* a venire a conoscenza di tali attività (a essere informati) ma anche a veder tutelati i propri diritti *tout court* che possono di volta in volta venire in rilievo.<sup>33</sup> Per concretizzare un minimo il concetto di decisione amministrativa che può avere effetti anche per potenziali 'terzi', si pensi ad esempio alla Direttiva appalti e alla possibilità che i lavori vengano affidati a subappaltatori;<sup>34</sup> alle decisioni precauzionali

<sup>29</sup> Ziller, J., *Diritto delle politiche*, pp. 324-327.

<sup>30</sup> *Id.*, *Conclusioni*, p. 167.

<sup>31</sup> Della Cananea G., Galetta D.U. (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, Libro III, paragrafo III-2, p. 66.

<sup>32</sup> *Id.*, si afferma che come esito dell'azione amministrativa si differenzia tra 'atto non giuridicamente o legalmente vincolante, di applicazione generale'; la 'decisione', il 'contratto', la 'mutua assistenza' e l'attività di gestione delle informazioni', in Libro I-4, p. 27.

<sup>33</sup> Sul punto, Ziller J., *Protecting Third Parties to Eu Administrative Procedures: Rules in Adjudication and Institutional Design*, in Weaver R.L., D. Fairgrieve e S.I. Friedland (a cura di) *Administrative Law, Administrative Structures and Administrative Decisionmaking. Comparative Perspectives*, Durham, Carolina Academic Press, 2018, pp. 47-72. Come caso esemplificativo si può pensare alla comunicazione di Mario Draghi, Governatore della BCE, del 26 luglio 2012 utilizzata come strumento di politica monetaria. Da tale comunicazione (atto non vincolante) è scaturito un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, il noto caso *Gauweiler* (Corte di giustizia, sentenza 16 giugno 2015, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400). Significativo, in tal contesto, è il fatto che un semplice comunicato stampa, che annunciava possibili azioni, venisse considerato in grado di potere produrre effetti tali che ci potrebbero essere individui legittimati ad avviare un procedimento per il controllo giudiziario di tale atto. Per maggiori approfondimenti, Ziller J. (a cura di), *The European central Bank's Communication: an Instrument of Monetary Policy and a Vector of Accountability*, Torino, Giappichelli, 2018.

<sup>34</sup> Art. 71 Direttiva 2014/24/UE

adottate dalla Commissione in materia di farmaci o alimenti che tengono molto spesso anche conto dei pareri (atti endoprocedimentali) delle agenzie tecniche di regolazione quali EMA o EFSA,<sup>35</sup> agli interessi dei risparmiatori su cui ricadono gli effetti delle decisioni della BCE, benché queste abbiano come primi destinatari gli Stati membri.

### 1.3.2 La digitalizzazione: cambiamento amministrativo e conseguenti implicazioni

Come anticipato nell'introduzione, il fenomeno della digitalizzazione supporta quotidianamente l'attività condivisa delle amministrazioni europee portando con sé tante trasformazioni e sfide. Per quanto riguarda le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i Trattati non contengono una base giuridica specifica, l'UE può intraprendere azioni pertinenti nel quadro delle politiche di settore e nelle politiche orizzontali. Per tali ragioni, le istituzioni europee hanno incentivato l'uso delle tecnologie ICT attraverso molti atti di *soft law*,<sup>36</sup> dando così anche seguito alla strategia di Lisbona. L'Agenda digitale europea, COM (2010) 245,<sup>37</sup> dunque, è stata concepita come una delle 7 iniziative della strategia Europa 2020 adottata dalla Commissione, e mira, infatti, a stabilire il ruolo chiave dell'uso delle tecnologie ICT nelle varie politiche europee, dal mercato unico al trattamento dei dati e alla loro libera circolazione. Nello stesso tempo, non si deve tralasciare il fatto che un'amministrazione fondata sulla tecnologia deve comunque garantire un controllo democratico dei processi, ponendo così un'ulteriore nuova sfida per l'amministrazione proprio perché il controllo democratico presuppone la partecipazione dei cittadini al processo stesso. L'ordinamento giuridico, infatti, si fonderebbe da sempre su 'popolazione' e 'territorio': attraverso i processi ingenerati dalla trasformazione digitale la nozione di 'popolazione' e di 'territorio' si dematerializza. Per tali ragioni, la tecnologia diventerebbe un potere e come tale esso dovrà essere gestito dalla politica. Compito del legislatore sarà quello di creare istituti giuridici nuovi, o di riadattare quelli esistenti a supporto degli obiettivi politici e sulla base, anche degli orientamenti della Corte.<sup>38</sup> Nel caso dell'implementazione del mercato interno, ad esempio; non solo l'interoperabilità dei dati e l'interoperabilità

---

<sup>35</sup> A tal proposito si precisa che l'agenzia ha il compito di fornire pareri scientifici che servono alla Commissione per meglio orientare la propria decisione finale, tuttavia tali pareri di *risk assessment* non sono vincolanti rispetto all'attività di *risk management* che appunto è compito del decisore politico. Ciò premesso, però, appare utile capire come tali pareri di valutazione scientifica sono adottati per far venire in rilievo altri attori non destinatari (e relativi interessi) coinvolti nell'attività di formazione della conoscenza scientifica ufficiale. Sul punto cfr. Bassi N., J. Ziller (a cura di), *La formazione procedimentale della conoscenza scientifica ufficiale*.

<sup>36</sup> La *soft law* può essere definita o come una tecnica di regolazione, volta ad armonizzare delle prassi differenti nei vari Stati membri, oppure come l'espressione di una regola di "condotta" che si avvale di strumenti che non hanno effetti giuridicamente vincolanti, ma che hanno degli effetti giuridici indiretti anche di tipo pratico. Cfr. Senden L., *Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control*, «European Law Journal», 19/1, 2013, pp. 57-75.

<sup>37</sup> Commissione europea, *Un'agenda digitale europea*, 19 maggio 2010, COM (2010) 245.

<sup>38</sup> Corte di giustizia, sentenza 8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland* C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238; Corte di giustizia, sentenza 13 maggio 2014, *Google Spain*, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317.

perabilità della gestione degli stessi è necessaria, ma essa è indispensabile per migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione cercando sempre di garantire un equilibrio tra sicurezza pubblica e diritti individuali.<sup>39</sup> Si pensi, ad esempio a problemi concreti, legati al riconoscimento delle qualifiche professionali,<sup>40</sup> alla concessione di visti e diritti di soggiorno,<sup>41</sup> prestazioni familiari,<sup>42</sup> rimborsi dell'IVA<sup>43</sup> o anche accesso a finanziamenti o sovvenzioni tramite i noti *fondi comunitari*, che sempre più spesso sono gestiti attraverso procedure online. L'interoperabilità amministrativa, sempre più necessaria al dialogo tra amministrazioni durante le fasi endoprocedimentali, o nell'attività di erogazione e fruizione di servizi da parte delle amministrazioni stessa, dovrà sempre più tenere conto del diritto di ogni persona alla protezione dei dati di carattere personale (diritto sancito dall'art. 16 TFUE) sulla base dei principi di «liceità, correttezza e trasparenza», sia per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento sia sulla base di un legittimo interesse del titolare del trattamento stesso,<sup>44</sup> come recentemente indicato dal Regolamento UE 679/2016 sul trattamento dei dati personali. In questo caso la pubblica amministrazione, non persegue solo un interesse pubblico connesso all'esercizio di pubblici poteri, ma anche vari interessi strettamente connessi all'attività materiale che essa eroga o gestisce.<sup>45</sup> Dal punto di vista del diritto europeo, la digitalizzazione diventa dunque uno strumento per migliorare la vita dei cittadini europei che soggiornano e circolano nel territorio dell'Unione, attraverso il miglioramento delle pratiche amministrative che li vedono coinvolti<sup>46</sup> (le quali molto spesso sono, come già detto, atti di diritto privato tra le parti). Tale processo deve sempre però tenere presente gli altri interessi rilevanti in gioco come in primis la *tutela della privacy*<sup>47</sup> e la *sicurezza delle procedure*. Ciò vuole dire che, nell'attività amministrativa, la dialettica tra principio di trasparenza – quale principio generale che orienta e alimenta l'agire della pubblica amministrazione<sup>48</sup> e il conseguente diritto del cittadino all'informazione – e

<sup>39</sup> Vilella G., *Introduzione alla E-Democracy*, Bologna, Pendragon, 2018, pp. 25-51.

<sup>40</sup> Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, GU L 255, 30 settembre 2005, pp. 22-142.

<sup>41</sup> Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, GU L 81, 21 marzo 2001, pp. 1-7.

<sup>42</sup> Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 166, 30 aprile 2004, p. 1.

<sup>43</sup> Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, GU L 347, 11 dicembre 2006, pp. 1-118.

<sup>44</sup> Art. 5 Regolamento 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, GU L 119, 4 maggio 2016, pp. 1-88.

<sup>45</sup> Art. 6 Regolamento 2016/679.

<sup>46</sup> Sul tema cfr. Galetta D.U., *Le 'Model Rules' e gli aspetti più innovativi della collaborazione fra amministrazioni nell'Unione europea: procedimento amministrativo, scambio dei dati e gestione delle banche dati*, «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 2, 2018, pp. 347-362.

<sup>47</sup> Sul tema della tutela della privacy e nuove tecnologie cfr. Rodotà S., *Tecnologia e diritti*, Bologna, Il Mulino 1995 e Rodotà S., *Il mondo nella rete. Quali diritti, quali vincoli*, Bari, Editori Laterza, 2014.

<sup>48</sup> Sul principio di trasparenza cfr. Simionati A., *La ricerca in materia di trasparenza amministrativa:*

diritto alla privacy è sempre costante. Da un lato, con l'approvazione del Regolamento 679/2016 entrato in vigore lo scorso 25 maggio, Parlamento UE e Consiglio hanno cercato di correggere la frammentazione dell'applicazione della protezione dei dati personali nel territorio dell'UE. Trattandosi di un Regolamento, esso è direttamente applicabile in tutti i suoi elementi e in tutti gli SM, ma non si applica a questioni inerenti alla politica estera e di sicurezza comune, la cui competenza rimane solo degli Stati membri. In virtù di tale riordino normativo, il diritto fondamentale al rispetto dei propri dati personali (artt. 7 e 8 Carta di Nizza) dovrebbe così essere meglio garantito anche a livello degli stessi Stati membri. Pertanto, tali diritti debbono essere rispettati anche dalle amministrazioni nazionali nello svolgimento delle proprie attività; non a caso si è preferito il Regolamento alla Direttiva, che avrebbe lasciato molta discrezionalità agli Stati membri per quanto riguarda l'attuazione. È pur vero che il Regolamento lascia ai legislatori nazionali la facoltà di introdurre norme nazionali ad *hoc* (vi è quindi un margine per plasmare la disciplina da parte del singolo Stato membro), sempre nel rispetto del principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3 TUE. In ogni caso, al di là delle questioni ancora irrisolte legate all'attuazione del Regolamento, tutte le disposizioni in esso contenute, direttamente applicabili dovranno sempre garantire, nel rispetto del principio di proporzionalità, il migliore equilibrio possibile tra il diritto alla riservatezza, il diritto all'oblio e le sfide e le spinte espansive delle tecnologie che rispondono, inevitabilmente, a nuove esigenze informative e comunicative, nonché alle ragioni del mercato interno, tenuto conto del fatto per cui, nel settore pubblico, «gli interessati vedono di fatto ridotta, se non addirittura annullata, la loro capacità di autodeterminazione in merito al trattamento dei dati»,<sup>49</sup> in quanto l'interesse ad un trattamento 'equo' dei dati può soccombere davanti ad un altro interesse meritevole di tutela da parte delle pubbliche amministrazioni.

### 1.3.3 Le reti amministrative e i casi di best practice

Ad esempio, in molti campi, quali quello della mobilità transfrontaliera, dell'assistenza sanitaria in altri Stati membri,<sup>50</sup> alle procedure per gli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi<sup>51</sup> la legislazione europea ha, nel corso degli anni, contribuito notevolmente a far sentire ogni cittadino residente in uno SM dell'UE un 'vero cittadino europeo' in quanto si è tentato, attraverso un quadro di regole comuni, di facilitare le quattro libertà di circolazione a supporto del mercato interno. Vi è stato comunque un comune denominatore che ha agevolato l'intero processo: il supporto delle tecnologie digitali a supporto degli obblighi di mutua assistenza derivanti dai Trattati e quindi nel rispetto del principio di leale collabo-

---

*stato dell'arte e prospettive future*, «Diritto Amministrativo», 2, 2018, pp. 311-336.

<sup>49</sup> Carullo G., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli 2018, pp. 48-56.

<sup>50</sup> Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, GU L 88, 4 aprile 2011, pp. 45-65.

<sup>51</sup> Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, GU L 94, 28 marzo 2014.

razione.<sup>52</sup> Ad esempio, il Regolamento 1024/2012, ha istituito l'IMI (Sistema di informazione del mercato interno) volto a facilitare la cooperazione transfrontaliera tra Stati membri per quanto attiene l'attuazione di atti dell'Unione nel mercato interno, (ad esempio per verificare le informazioni su una società o persona straniera che desidera prestare un servizio in un altro Stato Membro). Tale sistema deve, tuttavia, essere implementato da singoli atti di esecuzione da parte della Commissione UE (art. 291 TFUE). Esso è appunto basato sulle tecnologie dell'ICT, è multilingue, e il suo sistema di protezione dei dati è garantito direttamente dalla Commissione e, ad esempio, tale sistema viene già utilizzato per permettere, appunto, la cooperazione transfrontaliera in tema di appalti pubblici.<sup>53</sup> Altro esempio di cooperazione amministrativa tra Stati Membri e istituzioni UE, sancita comunque già dall'art. 197 TFUE, cui le amministrazioni possono ricorrere è il sistema SOLVIT. Esso viene utilizzato qualora un cittadino o impresa dell'UE, debba far fronte in un altro paese dell'UE a ostacoli supplementari causati da una pubblica amministrazione, in materia di diritti pensionistici, riconoscimento qualifiche professionali, che non applica la normativa europea (es. classico è l'imposizione di oneri amministrativi eccessivi). Il sistema SOLVIT è prettamente un servizio amministrativo on line fornito dall'amministrazione nazionale che trasmetterà il caso al centro SOLVIT del paese ove si è verificato il problema. Tale sistema permette, entro 10 settimane di far valere i propri diritti nel territorio dell'Unione europea. Questi due esempi possono essere considerate *best practice* di mutua assistenza tra amministrazioni volti a supportare e a permettere in concreto lo sviluppo del mercato interno. Tuttavia, in generale, vi è comunque, ancora, una grande incertezza sugli oneri procedurali imposti alle amministrazioni nazionali ed europee quando entrambe entrano in gioco nella decisione finale. Tale incertezza si riflette così sulla percezione che il cittadino ha dei vari processi amministrativi. E questo è uno dei punti su cui l'amministrazione europea dovrà riflettere e cercare delle soluzioni per migliorare la mutua assistenza tra Stati membri e istituzioni organi ed organismi dell'UE. È da poco stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Regolamento UE 2018/1724<sup>54</sup> sullo Sportello Unico Digitale,<sup>55</sup> il quale permette ai cittadini e alle imprese di accedere online a informazioni e procedure, nonché servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi, dato queste stesse procedure non sono facilmente reperibili per tutti i cittadini dell'UE in tutti gli Stati Membri di appartenenza.<sup>56</sup> L'iniziativa, che sarà gestita operativamente dalla Commissione,<sup>57</sup> persegue unicamente il

---

<sup>52</sup> Art. 22 Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e Considerando 128.

<sup>53</sup> Art. 86 Direttiva 2014/24/UE, e IMI. URL: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/\\_docs/extension/public-procurement-flyer\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/_docs/extension/public-procurement-flyer_it.pdf)> [data di accesso: 26/01/2019].

<sup>54</sup> Regolamento 2018/1724/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi che modifica il regolamento 1024/2012, GU L 295, 21 novembre 2018, pp. 1-38.

<sup>55</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio che istituisce uno sportello digitale unico di accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012, 2 maggio 2017, COM (2017) 256 def.

<sup>56</sup> Regolamento 2018/1724/UE, Considerando 11.

<sup>57</sup> Alla stessa viene conferito anche il potere di adottare atti di esecuzione come previsto agli artt. 14, c. 9; 18, c. 5; 24, c. 4; 25, c. 5.

fine di eliminare la discriminazione e ridurre l'onere amministrativo per i cittadini e per le imprese che operano o intendono operare in un altro Stato membro, conformemente alle norme e alle procedure nazionali,<sup>58</sup> non inficiando la sostanza e le competenze legate alla 'autonomia procedurale degli Stati membri' in questioni puramente di diritto interno. Il rimando esplicito alle imprese, quali soggetti destinatari effettivi dell'attività amministrativa, rientra sempre nel quadro della realizzazione del mercato interno<sup>59</sup> per cui anche le persone giuridiche sono considerate 'utenti', che accedono alle procedure o ai servizi di assistenza o di risoluzione dei problemi tramite lo sportello unico digitale.<sup>60</sup> In tal senso, dunque, è pensato proprio «sulla base delle esigenze degli utenti» per agevolarne le attività quotidiane.<sup>61</sup>

In tal senso, dunque, l'utilizzo delle reti può essere un buon punto di partenza se la loro funzione sarà quella di contribuire a costruire nuove regole condivise, non a deregolare i processi, bensì a istituzionalizzare delle pratiche. Si tratta di superare non solo l'idea di amministrazione burocratizzata e orientata dai principi di economia, efficienza ed effettività,<sup>62</sup> ma anche l'idea di amministrazione decentrata e basata sull'idea di un approccio pluralistico, ove la cooperazione viene svolta attraverso il controllo da parte della Commissione di reti e organismi indipendenti<sup>63</sup> proliferati dagli anni duemila in poi, come le varie agenzie di regolazione. Attraverso delle nuove regole comuni decise sulla base di una regolazione multilivello ispirata dunque alle reti si può mettere al centro dell'attività amministrativa il cittadino e i suoi interessi in costante evoluzione senza dimenticarsi dei principi di diritto amministrativo (e quindi della *rule of law*).

### 1.3.4 Il divario digitale e 'linguistico'

L'accelerazione che il fenomeno della digitalizzazione ha impresso apparentemente sull'organizzazione amministrativa, ha portato e porta tutt'ora con sé un cambiamento sfidante già a livello giuridico: la trasformazione crea infatti delle asimmetrie e delle disuguaglianze all'interno dell'amministrazione, sia a livello di attività della singola amministrazione, sia a livello di interconnessione tra amministrazioni (scambio di dati, procedure composite che richiedono atti preparatori), nonché all'interno della popolazione destinataria dell'attività amministrativa. È evidente come il processo di digitalizzazione escluda a priori la parte non alfabetizzata della popolazione (relativamente all'ICT) e consenta,

---

<sup>58</sup> La base giuridica di tale atto sarebbe l'art. 21 (diritto di libera circolazione e soggiorno), par. 2, art. 48 (libera circolazione dei lavoratori) e art. 114 (instaurazione e funzionamento del mercato interno), par. 1 del TFUE.

<sup>59</sup> Art. 1 Regolamento 2018/1724/UE.

<sup>60</sup> Ivi, art. 3.

<sup>61</sup> Ivi, Considerando 4.

<sup>62</sup> *Reforming the Commission - A White Paper*, 1 marzo 2000, COM (2000)2 00 final. Traduzione non disponibile in italiano.

<sup>63</sup> Harlow e Rawlings, sostengono che la Commissione sia come «*un hub di un complesso insieme di policy network e di network di attori istituzionali, con ampie funzioni di supervisore*» (traduzione dello scrivente): Harlow C., R. Rawlings, *Process and Procedure in EU Administration*, p. 36.

invece, ai cittadini già alfabetizzati di ridurre oneri e tempi amministrativi.<sup>64</sup> La vera sfida sottesa al cambiamento dell'amministrazione sta quindi nel permettere al principio di trasparenza di operare pienamente nonostante le differenze che il processo di digitalizzazione ingenera tra i cittadini. In tal senso, la digitalizzazione può essere intesa «non quale obiettivo, quanto piuttosto quale attività di cui è investita l'amministrazione lungo un percorso, o ciclo continuo, di costante aggiornamento e miglioramento dei sistemi e degli strumenti di lavoro».<sup>65</sup>

Richiamando poi i contenuti del diritto ad una buona amministrazione (art. 41 Carta), ogni persona deve potersi rivolgere alle istituzioni dell'Unione in una delle 24 lingue ufficiali dell'Unione europea e deve poter ricevere una risposta nella stessa lingua. Tutte le 24 lingue ufficiali dell'Unione europea, infatti, hanno pari dignità e quindi uguale status giuridico.<sup>66</sup> Ne consegue, che le varie versioni linguistiche degli atti dell'Unione europea hanno pari valore giuridico. Tale diritto può sembrare superfluo se ci limita a pensare all'agire amministrativo solo a livello nazionale, ove, appunto, l'amministrazione e i cittadini dialogano in italiano. In realtà, allargando la prospettiva, tenendo conto davvero dell'interconnessione tra attività nazionale ed europea (basti pensare al sistema SOLVIT), rileva come sia necessario che venga davvero garantita l'effettività del principio del multilinguismo. I cittadini hanno perciò necessità sempre più frequente e costante di dialogare con le istituzioni e le amministrazioni europee, come conseguenza dell'esercizio effettivo delle proprie libertà di circolazione. Purtroppo, l'obbligo di rispondere ai cittadini nella loro lingua di appartenenza, per ora vi è solo per le istituzioni europee e non per gli organi e agenzie, che pur svolgono anch'esse un'importante attività amministrativa.<sup>67</sup> Non solo, non esiste una base giuridica volta a proteggere e promuovere la politica del multilinguismo a livello degli Stati membri. La base giuridica rilevante in tal senso contenuta nell'art. 165 TFUE, infatti, consente solo un'azione di sostegno da parte dell'Unione e che esclude azioni di armonizzazione.<sup>68</sup> Per tali ragioni non deve stupire se a livello dei singoli Stati membri non ci si impegni più di tanto per una politica del multilinguismo. La mancata attuazione effettiva del multilinguismo ha delle ricadute pratiche sulla vita quotidiana dei cittadini (e sul mercato interno): basti pensare all'etichettatura dei prodotti alimentari o alle istruzioni e informazioni che accompagnano i giocattoli «fornite in una lingua o in lingue che possono essere facilmente comprese dai consumatori, secondo quanto deter-

<sup>64</sup> Vilella G., *Introduzione alla E-Democracy*, p. 19

<sup>65</sup> Carullo G., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati*.

<sup>66</sup> Regolamento 1/58 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea, GU 17 del 6.10.1958, pp. 385-386.

<sup>67</sup> Corte di giustizia, sentenza 9 settembre 2003, *Kik* C-361/01 P, ECLI:EU:C:2003:434, p. to 82.

<sup>68</sup> Ziller J., *Lingue e politica linguistica nell'Unione europea*, in *Il linguaggio giuridico nell'Europa delle pluralità. Lingua italiana e percorsi di produzione e circolazione del diritto dell'Unione europea. Atti della Giornata di studio, Il linguaggio giuridico nell'Europa delle pluralità, (Palazzo Madama 7 novembre 2016)*, Senato della Repubblica, 2017, p. 24.; Ziller J., *Multilingualism and its Consequences in European Union Law*, in Blake H., P. C. Villalón, T. Klein, J. Ziller (a cura di), *Common European Legal Thinking*, pp. 437-456.

minato dallo Stato membro interessato». <sup>69</sup> Tali esempi evidenziano come siano gli Stati membri, al di là del principio di non discriminazione (art. 18 TFUE) e del diritto di circolazione, a decidere quali lingue siano preferibili a livello di comprensione. <sup>70</sup> Tutto ciò anche perché l'Unione europea può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità di attuare il diritto dell'Unione, ma trattasi sempre di 'misure di sostegno' e, in ogni caso, nessuno Stato membro è obbligato ad avvalersi di tale supporto da parte dell'Unione <sup>71</sup> nel rispetto del principio della certezza del diritto, quale parametro alla base delle scelte di politica linguistica dell'amministrazione. <sup>72</sup> Il cambiamento in senso digitale dunque, chiede di tenere conto anche delle esigenze connesse al multilinguismo. Non considerare tale istanze come strettamente connesse alle nuove sfide dell'amministrazione, nuoce, in qualche modo, anche alla necessità di cooperare tra amministrazioni: l'attività amministrativa, infatti – è bene ricordare – non è semplicemente quella di elaborazione e attuazione delle politiche europee ma è anche la mera organizzazione e gestione tra i vari livelli – nazionale ed europeo – delle stesse <sup>73</sup> e per una coerente politica europea che ponga davvero il cittadino al centro serve che si tenga conto del principio del multilinguismo.

#### 1.4 Conclusioni

In un'ottica per la quale l'amministrazione orienta la sua azione dal punto di vista del cittadino, oltre all'oggettività di problemi come il divario tecnologico, la possibilità di comunicare nella propria lingua madre o la necessità di conoscere non solo una lingua ufficiale dell'Unione europea, emerge anche un problema di percezione, di consapevolezza dell'attività amministrativa europea. Tale mancanza di fiducia e comprensione si riflette in qualche modo anche nelle difficoltà di cooperazione tra amministrazioni. Vi è comunque, ancora, una grande incertezza sugli oneri procedurali imposti alle amministrazioni nazionali ed europee quando entrambe entrano in gioco nella decisione finale. Tale incertezza si riflette così sulla percezione che il cittadino ha dei vari processi amministrativi, come dimostra anche il caso del trattamento e lo scambio di dati tra amministrazioni. <sup>74</sup>

Il divario digitale e il problema del multilinguismo sono a parere di chi scrive, due primari ostacoli all'attività amministrativa, che bisognerà progressivamente cercare di superare per facilitare un reale 'partecipazione' del cittadino alle politiche europee e alle attività amministrative sottese, intesa come tutela del diritto all'informazione e di tutti i diritti

---

<sup>69</sup> Direttiva 2009/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, sulla sicurezza dei giocattoli, GU L 170, 30.6.2009, pp. 1-37.

<sup>70</sup> Ziller parla di «tensione tra principio del multilinguismo, principio di non discriminazione e mercato interno»: Id., *Lingue e politica linguistica nell'Unione europea*, p. 25.

<sup>71</sup> Caranta R., *Le competenze dell'amministrazione europea*, in De Lucia L., B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea*, pp. 37-38.

<sup>72</sup> Sul punto Fabiano L., *'Ignorantia linguae non excusat': il regime linguistico delle agenzie comunitarie*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», 1, 2004, pp. 416-421.

<sup>73</sup> Art. 197 TFUE.

<sup>74</sup> Si veda il paragrafo 1.3.2.

che, a seguito di un procedimento, possono venire in rilievo anche per i 'terzi'.<sup>75</sup> Ciò implica delle conseguenze, sia per quanto attiene l'effettiva tutela di tutte le 'terze parti' interessate alla decisione finale, sia per quanto attiene il rispetto del 'principio democratico'. Una prima risposta a queste sfide, dunque, potrebbe essere data da un'attività strutturata di comunicazione dei servizi messi a disposizione dell'amministrazione europea: l'interoperabilità delle pubbliche amministrazioni deve consistere nella possibilità per l'utente di accedere non solo ai servizi di *e-government*, ma anche di potere disporre delle semplici 'informazioni', quale garanzia di comunicazione effettiva, non solo tra le varie componenti digitali ma anche l'effettiva connessione tra persone, industrie e servizi.<sup>76</sup> Nell'era dell'informazione, la comunicazione al pubblico delle possibilità accordate da un sistema come IMI o del più recente Sportello Unico Digitale, i quali tentano di facilitare la realizzazione degli obblighi di «mutua assistenza» per mezzo di un meccanismo informativo strutturato,<sup>77</sup> sono un esempio di come un'attività di comunicazione strutturata accordi un vero e proprio trattamento paritario tra i cittadini<sup>78</sup> e permetta, anche, di rispondere al bisogno sempre più cogente di *accountability*.<sup>79</sup> È pur vero che già esistono ruoli di controllo non giurisdizionale 'istituzionalizzati', come il Parlamento europeo, il Mediatore europeo ed anche la Corte dei Conti. Quale contezza hanno però davvero i cittadini europei di tale attività di controllo svolta sulle attività amministrative e della relativa effettiva *accountability* che ne consegue? Anche in questo caso si tratta, innanzitutto, di vedere come comunicare le attività amministrative – e il relativo controllo – e con quali regole. Già la semplice apertura alle informazioni basiche dell'attività di *rulemaking* delle varie amministrazioni (agenda, lista dei partecipanti ai comitati e audizioni) può essere un modo per garantire la trasparenza – sulla quale si fonda l'*accountability* (giuridica) e non solo – e può essere il primo passo per permettere anche ai 'terzi' di far affiorare i propri interessi. Di conseguenza, tale processo informativo permetterebbe una condivisione maggiore e migliore delle attività amministrative, rendendo cittadini e imprese parte di esse.

Un punto di svolta, dal punto di vista del cittadino, potrebbe poi essere quello della codificazione delle regole dell'attività amministrativa che consentirebbe la razionalizzazione di ciò di cui l'ordinamento in qualche misura già dispone e conosce, rafforzando non solo la certezza del diritto, ma consentendo davvero ai cittadini di godere di una *buona amministrazione*.<sup>80</sup> Se non si arriverà mai ad un Regolamento europeo sul procedi-

<sup>75</sup> Sulla necessità di investire in traduzioni linguistiche e di implementare lo scambio di informazioni attraverso l'uso dell'ICT cfr. anche Harlow C., R. Rawlings, *Process and Procedure in EU Administration*, p. 324.

<sup>76</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione - *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, 6 maggio 2015, COM (2015) 192 def. 4.2 *Aumentare la competitività grazie all'interoperabilità e alla standardizzazione*.

<sup>77</sup> Della Cananea G., D.U. Galetta (a cura di), *Codice ReNEUAL*, vol. V, p. 175.

<sup>78</sup> Cfr. Mediatore europeo, art. 22 *Codice di buona condotta amministrativa*.

<sup>79</sup> Cfr. Schmidt V., *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and "Thoughtput"*, «Political Studies», 61, 2013, pp. 2-22; Harlow C., *Accountability in EU Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002; Harlow C., *Transparency, Accountability and the Privileges of Power*, «European Law Journal», 22, 2016, pp. 273-278.

<sup>80</sup> Cfr. la dottrina scettica sull'idea di codificazione, come Harlow C., *Codification of EC Administrative*

mento amministrativo, si potrebbe partire da una standardizzazione delle regole di mutua assistenza utilizzate ad esempio, in sistemi come IMI (soprattutto online) da parte delle amministrazioni e dai cittadini, o il recente Sportello Unico digitale pensato dal legislatore anche per ovviare al divario linguistico e alla complessità delle procedure,<sup>81</sup> di modo che le informazioni e le possibilità offerte per semplificare la vita del cittadino europeo siano non solo 'chiare e comprensibili', ma anche accessibili e – soprattutto – multilingue. Tali strumenti consentono alle amministrazioni e ai soggetti coinvolti di *introiettare delle pratiche e generare delle regole condivise* che realizzano davvero un cambiamento consapevole. Essi, infatti, dal momento in cui operano sulla base di principi e regole amministrative prestabilite, ma dialogano con diversi attori (cittadini direttamente interessati e anche i vari 'possibili terzi'), possono perciò essere il volano per una maggiore conoscenza dei processi europei e delle loro implicazioni, rendendo il cittadino non solo più consapevole ma anche più partecipe al complesso processo di co-amministrazione europea.

---

*Procedures? Fitting the Foot to the Shoes or the Shoe to the Foot*, «European Law Journal», 3, 1996, pp. 3-25. *Ead.* suggerisce piuttosto di rafforzare gli strumenti di *accountability* e il ruolo di soggetti posti a controllori quali il Mediatore europeo e il Parlamento europeo: Harlow C., R. Rawlings, *Process and Procedure in EU Administration*, pp. 328-329.

<sup>81</sup> Considerando 9, Regolamento 2018/1724/UE.



## 2. *Europe goes local*: costruire l'Europa dalle comunità

Corrado D'Andrea

### 2.1 Brevi cenni dello sviluppo delle politiche giovanili europee

Già dai primi anni di vita delle Istituzioni europee, è emersa la consapevolezza che le politiche attive nei confronti dei giovani fossero uno fra gli elementi determinanti nel processo di costruzione dell'idea di Europa unita. Occorreva, dunque, porre le basi di azioni comuni in tutti gli Stati membri, volte a promuovere il nuovo concetto di Europa che si stava sviluppando, rendendo i cittadini, in particolare i giovani, partecipi e protagonisti di questo processo. I primi esperimenti hanno creato gemellaggi fra le città volti a sviluppare la reciproca conoscenza tramite scambi di delegazioni.

Il passo successivo, più raffinato, è stato lo sviluppo di politiche per favorire lo scambio tra studenti universitari e delle scuole superiori. Già dalla fine degli anni '70 sono stati finanziati con risorse comunitarie scambi culturali fra giovani provenienti da differenti realtà europee.

Da quelle prime esperienze si sono sviluppati, negli anni, i programmi sempre più raffinati e differenziati, volti a promuovere i principi di cittadinanza attiva e partecipazione, attraverso azioni trasversali scolastiche ed extrascolastiche fondate su continue interazioni tra gruppi informali di giovani provenienti da due o più Stati membri.

I programmi di scambio nell'ambito dell'istruzione e formazione hanno assunto una fisionomia ben definita con i programmi *Erasmus (European Region Action Scheme for the Mobility of University Students)* che nel 2017 ha compiuto 30 anni, *Socrates I e II* dal 1994 al 2006 indirizzato alla cooperazione tra istituti scolastici con gli obiettivi di «rafforzare la dimensione europea a tutti i livelli e agevolare un ampio accesso transnazionale alle risorse educative in Europa, promuovendo nel contempo le pari opportunità in tutti i settori dell'istruzione; promuovere un miglioramento quantitativo e qualitativo della conoscenza delle lingue dell'Unione Europea, in particolare quelle meno diffuse e insegnate, promuovere la cooperazione e la mobilità, in particolare stimolando scambi fra istituti di istruzione, incoraggiando l'istruzione aperta e a distanza, introducendo dei miglioramenti nel sistema di riconoscimento dei diplomi e dei periodi di studio, aumentando lo scambio di informazioni e contribuendo a rimuovere gli ostacoli esistenti al riguardo, incoraggiare le innovazioni nello sviluppo di prassi e materiali didattici, nonché esaminare questioni di interesse comune in ambiti di politica educativa».<sup>1</sup> Successivamente, gli interventi UE di cooperazione in campo educativo, basati sugli artt. 149 e 150 del TUE sono stati razionalizzati nel programma di istruzione e formazione permanente denominato *Life Long Learning*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> URL: <[https://archivio.pubblica.istruzione.it/news/minoranze\\_linguistiche/guida\\_socrates.shtml](https://archivio.pubblica.istruzione.it/news/minoranze_linguistiche/guida_socrates.shtml)> [data di accesso: 10/01/2019].

<sup>2</sup> Gli elementi fondanti del programma *LLL* sono stati la dichiarazione finale della quinta conferenza

## 2.2 Il Libro Bianco sulla Gioventù del 2001

Gli ultimi anni '90 sono stati caratterizzati da notevoli attività dell'Unione nella materia delle politiche giovanili: la fase di consultazione avviata nel 1999 con il Consiglio d'Europa "Gioventù" ha portato, dopo ricerche e lavori durati oltre due anni, alla pubblicazione del *Libro Bianco sulla Gioventù*<sup>3</sup> che rappresenta, ancor oggi, una pietra miliare della ricerca demografica e socio-politica dell'Unione in materia giovanile, oltre che il documento riassuntivo dei principi generali delle politiche giovanili europee. Il *Libro bianco* ha ispirato e caratterizzato tutti gli interventi successivi fino a oggi, oltre a costituire uno strumento propulsivo della cooperazione transnazionale e della promozione dei principi di partecipazione, cittadinanza attiva alla vita democratica delle Istituzioni nazionali ed europee, autonomia dei giovani. Studiato oggi, emergono interessanti considerazioni che assumono un significato particolare. Alla fine degli anni '90, in un periodo di grandi speranze e ambizioni per il processo di integrazione europea, di economia in crescita e di sostanziale fiducia nei confronti delle Istituzioni europee, il *Libro bianco* metteva in guardia le autorità pubbliche affinché si adoperassero e promuovessero azioni volte a «colmare il fossato che separa la volontà di espressione dei giovani e le modalità e strutture offerte [...] dalle nostre società se non vogliono alimentare possibili deficit di cittadinanza o addirittura incoraggiare la contestazione».<sup>4</sup>

Dagli studi effettuati, infatti, emergeva che i giovani avessero fiducia nel processo di integrazione dell'Europa, vista come «uno spazio in cui si mette in primo piano il rispetto di valori fondamentali, uno spazio in cui vivono, studiano, lavorano e viaggiano»,<sup>5</sup> ma al contempo vedessero le istituzioni lontane e difficili da comprendere, concludendo con una considerazione oggi assai attuale: «questo divorzio tra i giovani e l'Europa non è che un esempio della distanza che si registra tra le popolazioni europee e 'Bruxelles'».<sup>6</sup>

In quelle parole, si ritrovano i primi riferimenti all'«euroscetticismo»,<sup>7</sup> oggi largamente diffuso in molti Stati, che ha portato addirittura all'avvio della procedura di uscita dall'Unione da parte della Gran Bretagna.

L'importanza del *Libro bianco della Gioventù*, comunque, è indiscutibile, in particolare per avere fissato i 'pilastri' della strategia a lungo termine dell'UE sulla base dei principi di *apertura* delle Istituzioni, *partecipazione* dei giovani alle scelte politiche che li

---

UNESCO di Amburgo sull'educazione degli adulti del luglio 1997 e il Consiglio d'Europa tenutosi del marzo 2000. In particolare, quest'ultimo, ha inteso fornire agli Stati membri una base di lavoro comune per «migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e di formazione nell'Unione europea; facilitare l'accesso di tutti ai sistemi di istruzione e di formazione; aprire i sistemi di istruzione e formazione al mondo esterno» attraverso l'integrazione dei principi di educazione formale e non formale, la predisposizione di azioni, iniziative e politiche finalizzate alla promozione della cittadinanza europea, del lavoro, della formazione e della mobilità.

<sup>3</sup> Commissione europea, *Libro bianco della Commissione europea un nuovo impulso per la gioventù europea*, 21 novembre 2001, COM(2001) 681.

<sup>4</sup> Commissione europea, *Libro bianco della Commissione europea*, p. 10.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 11.

<sup>7</sup> Sul punto, il paragrafo quattro illustra diffusamente la genesi dell'«euroscetticismo».

riguardano, *affidabilità* intesa come rapporto tra le promesse e le azioni concrete, *coerenza*, come corollario dell'*accountability* delle politiche giovanili, *efficacia* delle politiche partendo dai territori e ponendo in primo piano i giovani, gli enti e gli attori locali, gli *stakeholder*.<sup>8</sup>

### 2.3 Le sfide dell'UE e il ruolo delle autorità locali

I principi di partecipazione e l'analisi di efficacia delle politiche sono i punti cardine attorno ai quali il *Libro bianco della Gioventù* costruisce la dottrina dei programmi di azione dell'Unione:<sup>9</sup> dal 2001 le politiche giovanili sono sempre più orientate al coinvolgimento dei giovani in una prospettiva *bottom-up*, in cui assumono un ruolo chiave le autorità locali, sulla base dell'art. 5 del TUE e del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

In un contesto in cui le politiche giovanili nazionali non sono omogenee nell'Unione – e in tal senso, il caso dell'Italia è emblematico per il costante ritardo nell'applicazione delle buone prassi già adottate dagli altri Stati europei – le politiche locali sono state per almeno un decennio il motore trainante della realizzazione delle azioni UE indirizzate ai giovani. Agendo come promotori di progetti finanziati o cofinanziati i comuni e le associazioni giovanili locali hanno creato e realizzato progetti nei settori della mobilità, della cittadinanza attiva, dell'ambiente e dell'ecologia, della formazione e dell'educazione non formale. Il programma *Youth* e il successivo *Youth in Action* hanno chiaramente dimostrato quanto il coinvolgimento del livello locale costituisca il punto di partenza fondamentale per la reale e consapevole partecipazione dei giovani, per garantire loro un sano e completo sviluppo come cittadini europei in un'ottica sempre più globale.<sup>10</sup> Il percorso dal basso ha, inoltre, consentito di individuare i bisogni delle comunità, esattamente dove questi sorgono, in modo differenziato e puntuale, con un forte accento al tentativo di riequilibrare i rapporti intergenerazionali a seguito dell'invecchiamento pronunciato della popolazione europea.<sup>11</sup>

Il programma *Youth in Action*, operativo dal 2007 al 2013, è stato varato con la consapevolezza che il principio di partecipazione alla vita locale dei giovani fosse l'elemento principale dell'azione comunitaria, così come espresso nel cosiddetto *Patto per la gioventù*,<sup>12</sup> nel quale viene riconosciuta «l'importanza d'integrare i giovani nella società

---

<sup>8</sup> L'azione della Commissione è stata coerente con i principi enunciati nel *Libro bianco sulla governance europea*, 25 luglio 2001, COM(2001) 428. Si ritrova un principio fondamentale nell'enunciazione «il cambiamento richiede l'impegno di tutte le altre istituzioni e, negli Stati membri attuali e futuri, delle amministrazioni centrali, delle regioni, delle città e della società civile» (par. 3.4).

<sup>9</sup> Note introduttive sul Libro Bianco della C.E. formulate da Ramon G.M. Magi per Eurodesk. URL: <[http://www.provincia.pu.it/fileadmin/grpmnt/1037/Intervento\\_Magi.pdf](http://www.provincia.pu.it/fileadmin/grpmnt/1037/Intervento_Magi.pdf)> [data di accesso: 10/01/2019].

<sup>10</sup> *Libro bianco sulla governance europea*, p. 11.

<sup>11</sup> Prandini R., S. Melli (a cura di), *I giovani capitale sociale della futura Europa: Politiche di promozione della gioventù in un welfare societario plurale*, Milano, Franco Angeli, 2004, pp. 16 e ss. e p. 41.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione - *Rispondere alle preoccupazioni dei giovani in Europa - attuare il patto europeo per la gioventù e promuovere la cittadinanza attiva*, 30 maggio 2005, COM(2005) 206 def.

e nella vita lavorativa e di sfruttare meglio il loro potenziale per garantire il ritorno a uno sviluppo sostenuto e sostenibile in Europa» mantenendo come principale obiettivo dell'Unione «l'impegno costante dei giovani» per la «costruzione di un'Europa solidale» con il costante «coinvolgimento di tutte le parti interessate, e innanzitutto delle organizzazioni giovanili, delle autorità regionali e locali e delle parti sociali». <sup>13</sup> Il programma Gioventù in Azione realizzava obiettivi permanenti (cittadinanza, partecipazione, inclusione, differenziazione, sussidiarietà) e priorità annuali attraverso cinque azioni (Gioventù per l'Europa, Servizio volontario europeo, gioventù nel mondo, Strutture di sostegno per i giovani e Sostegno alla cooperazione transnazionale) finalizzate allo scambio tra gruppi giovanili, alle attività di volontariato strutturato UE ed extra UE, alla formazione e ai rapporti tra i vari livelli di governo in ottica transnazionale. <sup>14</sup>

Parallelamente, il programma *Life Long Learning* aveva come obiettivi la realizzazione di iniziative di promozione della formazione permanente per i giovani lavoratori, attraverso la creazione di rapporti stabili fra Istituzioni locali e centrali per la mobilità e lo sviluppo delle competenze del capitale umano. <sup>15</sup>

I programmi *Youth in Action* e *Life Long Learning* hanno rappresentato un fondamentale strumento di sviluppo della consapevolezza giovanile e la realizzazione di precisi indirizzi delle Istituzioni europee.

Con l'avvento della crisi economica globale e le scarse prospettive di ripresa a breve termine, è stato necessario un ripensamento globale delle politiche giovanili europee. Per il periodo 2014-2020 è stato varato il programma *Erasmus+* con l'obiettivo di «combattere i crescenti livelli di disoccupazione, specialmente tra i giovani» in quanto «troppi giovani abbandonano la scuola prematuramente e corrono il rischio di rimanere disoccupati. Lo stesso rischio minaccia l'elevato numero di adulti poco qualificati. Sistemi di istruzione, formazione e per la gioventù forti e di successo possono contribuire ad affrontare queste sfide fornendo ai cittadini le qualifiche richieste dal mercato del lavoro e dall'economia più competitiva». <sup>16</sup>

Risulta, dunque, evidente uno scostamento dalle priorità del 2001 e una nuova, marcata, centralità del lavoro e della qualificazione professionale: «Il programma *Erasmus+* è concepito per sostenere gli sforzi dei paesi aderenti al programma volti a utilizzare in maniera efficiente il potenziale del capitale umano e sociale europeo e conferma il princi-

<sup>13</sup> Ivi, p. 2.

<sup>14</sup> Commissione europea, *Gioventù in azione 2007-2013, Guida al programma*. URL: <[http://ec.europa.eu/assets/eac/youth/tools/documents/programme-guide-2007\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/youth/tools/documents/programme-guide-2007_it.pdf)> [data di accesso: 10/01/2019].

<sup>15</sup> Art. 5, Regolamento (UE) n. 1288 che istituisce *Erasmus+*: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE, GU L 347, 20 dicembre 2013, pp. 50-73. Una utile pubblicazione didattica che riassume le linee guida in materia di cooperazione e sviluppo è il manuale: European Commission, *Mathias and Amadou. Teaching Manual on the European Union's Policy on Development Co-operation*, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003. URL: <[https://ec.europa.eu/europe-aid/sites/devco/files/publication-amadou-and-mathias-teaching-manual-200305\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europe-aid/sites/devco/files/publication-amadou-and-mathias-teaching-manual-200305_en.pdf)> [data di accesso: 10/01/2019].

<sup>16</sup> Commissione europea, *Guida operativa al programma Erasmus+*, 2013, p. 9. URL: <[http://www.erasmusplus.it/wp-content/uploads/2015/01/erasmus-plus-programme-guide\\_it.pdf](http://www.erasmusplus.it/wp-content/uploads/2015/01/erasmus-plus-programme-guide_it.pdf)> [data di accesso: 10/01/2019].

pio dell'apprendimento permanente mettendo in relazione il sostegno all'apprendimento formale, non formale e informale con i settori dell'istruzione, della formazione e della gioventù». <sup>17</sup>

#### 2.4 Europe goes local, un nuovo approccio contro l'euroscetticismo

La situazione di emergenza continentale indotta dalla crisi economica e le nuove priorità costituite dal lavoro e dalla necessità di implementazione di politiche di cooperazione nella formazione e sviluppo delle competenze, centrali in Erasmus+, hanno, apparentemente, posto in secondo piano gli obiettivi del *Libro bianco della Gioventù* del 2001. <sup>18</sup>

Il problema, già rilevato dal Comitato economico e sociale europeo nel 2014, <sup>19</sup> è stato l'argomento centrale dell'agenda della conferenza delle Agenzie Nazionali per i giovani del febbraio 2015, durante la quale sono state sviluppate le linee di indirizzo di una collaborazione strategica multilivello per la verifica della qualità delle azioni Erasmus+, l'individuazione di una definizione comune di lavoratore del settore giovanile, il rafforzamento del ruolo locale nelle politiche e nelle strategie dell'UE. Il risultato della conferenza è stato l'avvio dell'azione *Europe goes local* nell'ambito del programma Erasmus+, come insieme di strumenti volti alla cooperazione a lungo termine per lo studio, l'elaborazione di una base di dati, il sostegno del lavoro giovanile a livello locale e comunale, il rafforzamento dei rapporti tra autorità locali e nazionali per la creazione di sistemi di *job network* mirati per i giovani. EGL si basa su un partenariato multilivello tra 22 Agenzie Nazionali, i principali *network* europei attivi nella promozione di politiche giovanili condivise come Intercity Network, POYWE, la EU-CoE Youth Partnership e lo European Youth Forum, oltre a 200 membri territoriali, fra i quali 120 rappresentanti di municipalità a livello locale provenienti da 22 Paesi dell'UE. <sup>20</sup>

I lavori sono partiti dal presupposto per cui i giovani affrontano la maggior parte delle sfide sociali nel proprio contesto locale immediato e, in genere, il complesso di interventi che i singoli Stati predispongono per supportare il *well-being* e l'autonomia è organizzato ed erogato a livello locale: nella maggior parte dei paesi europei, il livello comunale è al centro delle politiche di sostegno sociale, inserimento lavorativo, formazione primaria. Inoltre, viene individuata la figura dello *youth worker* per la quale occorre stabilire una definizione comune, in modo da rendere omogeneo un ruolo professionale che, al momento, ha differenti accezioni nei diversi Stati. <sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Sulle problematiche legate alle moderne sfide economiche e sociali che attendono l'Unione, si veda Buzzacchi C. (a cura di), *La Banca Centrale Europea, il Garante della Costituzione economica*, Milano, Giuffrè, 2017.

<sup>19</sup> European Economic and Social Committee, *Implementation of EU policies for youth employment: a civil society perspective - Report on six Member States*, p. 7 e ss. URL: <<https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/implementation-eu-policies-youth-employment-civil-society-perspective-report-six-member-states>> [data di accesso: 10/01/2019].

<sup>20</sup> Progetto *Europe goes local*. URL: <<https://www.europegoeslocal.eu/>> [data di accesso: 10/01/2019].

<sup>21</sup> Sul punto sussiste, tuttora, una diffusa difformità negli Stati membri in merito al concetto di *youth*

Gli obiettivi sono sviluppare politiche e azioni comuni nel settore del lavoro giovanile, rafforzare la dimensione europea e internazionale del lavoro giovanile a livello locale, contribuire alla cooperazione tra Stati per implementare politiche lavorative finalizzate all'autonomia dei giovani, superare la crisi occupazionale che ha travolto proprio le fasce di età durante le quali avviene l'inserimento lavorativo.

Il programma *Europe goes local* è stato avviato nel 2016 e terminerà nel maggio 2019 con la realizzazione di linee guida per i futuri interventi dell'Unione nel settore del lavoro giovanile, della cooperazione, della cittadinanza e della creazione di una nuova consapevolezza europea: misure da assumere per promuovere un approccio generalizzato anche contro l'euroscetticismo.

A tale riguardo, è bene ricordare che lo sviluppo delle politiche giovanili a livello europeo ha seguito, a grandi linee, il processo di integrazione e sviluppo delle Istituzioni europee che ha portato alla nascita dell'Unione europea: negli ultimi anni, le politiche giovanili hanno subito un netto cambio di rotta, parallelamente ad una marcata sfiducia nei confronti delle politiche europee da parte della popolazione.

Una serie di cause, alcune di carattere interno, altre esterne, hanno provocato un visibile affievolimento dell'entusiasmo con il quale fino ai primi anni duemila i cittadini europei guardavano all'Europa.

L'esempio principale è senz'altro il procedimento che ha portato alcuni Stati ad abdicare alle monete nazionali, sostituite dalla moneta unica, considerata l'elemento propulsivo verso la creazione di una nuova visione dell'Unione che avrebbe superato definitivamente il concetto di comunità economica radicato dalle origini, in vista di una sorta di cittadinanza omogenea europea, anche nelle abitudini quotidiane. Tutto ciò è passato necessariamente attraverso una rinnovata serie di vincoli e regole di carattere finanziario ai quali gli Stati si sono obbligati.<sup>22</sup>

Peraltro, la 'cultura' dei vincoli finanziari aveva una tradizione particolarmente solida negli Stati che via via entravano a far parte delle istituzioni comunitarie, poiché, già negli anni Sessanta e Settanta, era nata la consapevolezza che la stabilità economico-finanziaria del continente fosse la pietra angolare dell'evoluzione della CE verso l'Unione.<sup>23</sup>

La fase di transizione verso l'introduzione della moneta unica è stata anche il momento in cui sono nati i primi orientamenti critici nei confronti del processo di integrazione

---

*worker*, che va tradotto non come 'giovane lavoratore', ma come operatore professionale del settore delle politiche giovanili. In alcuni Stati si confonde con gli operatori delle ONG o delle associazioni giovanili, in altre è un educatore professionale. In Italia il concetto è ancora di difficile inquadramento, in quanto sono assenti percorsi formativi specifici per questa figura, individuata dalle Agenzie Nazionali per i giovani come il cardine del programma *Europe goes local*.

<sup>22</sup> Il testo di Buzzacchi C., *Bilancio e stabilità*, Milano, Giuffrè, 2015, pone in particolare evidenza il problema dei vincoli di finanza pubblica fondamentali all'adozione della moneta unica. Già nel cap. 1, l'autrice esamina i faticosi processi volti alla creazione di una nuova visione da parte degli Stati membri.

<sup>23</sup> Della Cananea G., *Indirizzo e controllo nella finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996; Wheale M., *National Saving and the Stability and Growth Pact*, «Journal of Common Market Studies», 5, 2004, pp. 1033-1038.

europea:<sup>24</sup> alcuni Stati tradizionalmente tiepidi e cauti nei confronti della cessione di sovranità nazionale, come il Regno Unito, non hanno posto in discussione l'idea di integrazione europea, ma hanno assunto posizioni contrarie alla moneta unica e tale impostazione è stata seguita da altri Paesi<sup>25</sup> per differenti ragioni, in gran parte di natura finanziaria (incapacità o mancata volontà di rispettare i vincoli posti alla base dell'entrata nell'Euro). Solo negli anni Duemila, la dottrina ha cominciato a porsi il problema del cosiddetto 'euroscepticismo'.<sup>26</sup> Nel corso di pochi anni, da tematica legata alle posizioni politiche di una ristretta minoranza politica e di opinione, in alcuni Stati europei, le istanze eurosceptiche sono divenute veri e propri movimenti trasversali, che hanno condotto la Grecia quasi fuori dall'Unione monetaria nel 2015 e al risultato del referendum che ha sancito l'uscita del Regno Unito dalla UE.

Le ragioni che hanno condotto a questa situazione, difficilmente prevedibile – o anche solo immaginabile – alla fine del millennio, sono molteplici, ma la crisi economica senza precedenti durata oltre un decennio, non può che essere la principale imputata. Ciò che colpisce oggi, esaminando in retrospettiva la storia dell'integrazione europea, è la sfiducia che, appare sempre più, una crisi dell'identità europea e dei suoi fondamenti. Il successo dell'antieuropeismo è visto come il prodotto dell'eccessiva rigidità delle istituzioni europee, fredde ed impenetrabili, composte da burocrati sordi alle istanze delle popolazioni travolte dalla crisi. Lasciando da parte le categorie di 'euroscepticismo forte' e 'debole' elaborate in dottrina,<sup>27</sup> è possibile identificare, in generale, una certa collimazione di opinioni – supportate da analisi da più parti proposte – che collocano la crisi economica del 2008-2009 al primo posto fra le cause di sfiducia verso le istituzioni europee, accusate di non essere state (o non essere anche attualmente) in grado di affrontare, in modo adeguato, la situazione. In realtà, una ricostruzione di questo tipo appare semplicistica e più orientata ad assolvere gli Stati, imputando all'Unione responsabilità, atti e omissioni che

<sup>24</sup> In alcuni Stati, i movimenti antieuropei, in quel periodo, erano rappresentati da partiti nazionalisti o, addirittura, xenofobi che rappresentavano una netta minoranza della popolazione. Interessante, a questo riguardo, la premessa dello studio di Ultan M.O., S. Ornek, *Euroscepticism in the European Union*, «International Journal of Social Sciences», 2, 2015, pp. 49-57. Gli autori sottolineano il minimo peso dei movimenti politici contrari all'UE fino all'inizio degli anni duemila.

<sup>25</sup> Gli Stati dell'Unione europea non aderenti alla moneta unica sono Bulgaria, Croazia, Danimarca, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Svezia, Ungheria, oltre al Regno Unito.

<sup>26</sup> Nel volume Harmsen R., M. Spiering (a cura di), *Euroscepticism. Party politics, National Identity and European integration*, Amsterdam, Rodopi, 2004, sono stati raccolti vari studi sulle posizioni eurosceptiche nei partiti politici dei vari Stati europei. Taggart P., A. Szczerbiak, *The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States*, Working Paper. Sussex European Institute, University of Sussex, 2002 [online], pongono le basi teoriche dell'*euroscepticismo* a seguito dello studio sulla posizione dei partiti politici tra la fine del novecento e l'inizio del nuovo millennio. URL: <<https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=sei-working-paper-no-51.pdf&site=266>> [data di accesso: 30/03/2019].

<sup>27</sup> Taggart P., *A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems*, «European Journal of Political Research», 33, 1998, pp. 363-388. L'autore individua elementi comuni in alcuni movimenti di opinione, definibili come «the opposition and doubt to the process of European integration» (p. 365). Tale definizione è stata largamente accolta come elemento comune dell'euroscepticismo. Sul punto si veda Ultan M.O., S. Ornek, *Euroscepticism in the European Union*, p. 50.

non le sono propri, come dimostrato dal fatto che già il *Libro bianco* del 2001 rilevava la distanza tra cittadini (giovani, in particolare) e Istituzioni un punto potenzialmente critico.

Il percorso di integrazione europea è stato sostanzialmente lineare dai Trattati istitutivi fino all'ultimo decennio del secolo scorso. L'ampliamento delle politiche di integrazione e la progressiva richiesta di entrata nella Comunità prima e nell'Unione poi, hanno posto le prime difficoltà. Se quel decennio ha rappresentato l'avvio delle politiche monetarie comuni, dei vincoli di bilancio e delle procedure finalizzate alla costruzione di una moneta unica europea, è indubbio che il rafforzamento delle politiche di rispetto di obiettivi economico-finanziari comuni ha comportato un'importata cessione di sovranità in termini *bottom-up* che alcuni Stati hanno accolto con un atteggiamento di cautela e distanza, nel timore di smarrire l'autonomia e la sovranità residue.

Questo elemento non può essere considerato l'unico e determinante nel percorso di raffreddamento degli entusiasmi *pro* Europa, ma sicuramente ha rappresentato il primo deciso rallentamento delle politiche comuni.<sup>28</sup> A ben vedere, taluni Stati membri, in particolare il Regno Unito, hanno sempre mantenuto un orientamento di protezione della propria sovranità<sup>29</sup> ed è significativo che, proprio lo Stato membro più tiepido all'integrazione, abbia, oggi, intrapreso il percorso di uscita dalle istituzioni europee. I fatti e la storia, dunque, confutano la ricostruzione della nascita del sentimento anti europeista negli anni recenti della crisi economica.

Non si può escludere che la consapevolezza della fragilità di un sistema ad adesione volontaria abbia mantenuto viva e sviluppato l'idea che l'opzione della *exit strategy* potesse essere attivata in ogni momento, con la conseguenza che, nel tempo, l'Unione si è sviluppata non come una costruzione solida, con porte aperte solo in ingresso, ma come una grande struttura dalla quale ogni Stato si può sentire libero di uscire a piacimento.

Sulla base di queste considerazioni, una riprogettazione delle politiche giovanili appare non solo ovvia conseguenza, ma anche necessario strumento per la fissazione, prima, e la realizzazione, poi, di nuove linee di intervento, inclusive, condivise e attuabili, ma che si pongano come veri punti di riferimento per abbattere la sfiducia dei giovani verso il futuro. In breve, per tornare ad alimentare una visione positiva per i giovani, superando la crisi di identità europea largamente diffusa fra gli *under 30*.

---

<sup>28</sup> Taggart P., A. Szczerbiak, *The Party politics of Euroscepticism*, p. 22; Hawley T.L., *Euroscepticism: a cross-national perspective: Germany, The Netherlands, and The United Kingdom*, Blacksburg, Virginia Polytechnic Institute and State University, 2015, pp. 27 e 38; ESO, *Information Guide Euroscepticism* [online], Cardiff, University Library Service at Cardiff University, 2013, p. 7. URL: <<https://www.euro-peansources.info/showDoc?ID=1152655>> [data di accesso: 30/03/2019].

<sup>29</sup> Il 20 settembre 1988 il Primo Ministro Margaret Thatcher ha pronunciato un discorso divenuto famoso come *Bruges Speech*, nel quale ha delineato la politica britannica per il successivo decennio, sottolineando la progressiva erosione dell'entusiasmo verso un'Europa che stava assumendo una fisionomia lontana dagli interessi del Regno Unito: «We have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain, only to see them reimposed at a European level, with a European superstate exercising a new dominance from Brussels».

## 2.5 Europe goes local, per una nuova centralità degli Enti locali

Dalla consapevolezza della necessità di un profondo rinnovamento delle politiche giovanili europee, è sorta la metodologia di *Europe goes local*, condivisa e inclusiva, partendo dal basso. È superato l'approccio della creazione della cittadinanza europea semplicemente favorendo i viaggi di scambio culturale ed esperienziale. Internet consente comunicazioni e interazioni costanti e durature, non è più necessario spostare un gruppo di giovani affinché questi possano entrare in contatto con altre realtà europee. Sotto certi aspetti, anche la diffusione dei viaggi e dei collegamenti *low cost* ha messo in crisi il sistema degli scambi culturali. I giovani hanno ora bisogno di nuove certezze, di nuovi obiettivi e speranze: *Europe goes local*, da un certo punto di vista, rappresenta una presa di coscienza ed un tentativo di approcciare le problematiche giovanili con rinnovato entusiasmo. Se per i giovani di vent'anni fa parlare di Europa rappresentava una sorta di traguardo volante verso un futuro fatto di ambizioni e certezze, oggi, la carenza di lavoro, la sfiducia e l'incertezza predominano il dibattito giovanile: prendere coscienza del problema e aprire un tavolo trasversale appare l'unica metodologia utile in un mondo fatto di dubbi.

Il programma si trova nella sua fase principale, la predisposizione dei risultati delle consultazioni: benché non ancora esaurita la fase di sintesi, sono possibili alcune considerazioni preliminari, basate sui temi che sono stati al centro del dibattito nel corso degli incontri e delle consultazioni EGL.

Innanzitutto, il nuovo metodo cooperativo adottato ha consentito una collaborazione diretta e operativa tra le Agenzie Nazionali per i giovani, i motori dell'attuazione delle politiche giovanili EU nei singoli Stati. I dati sono stati raccolti attraverso rilievi e attività che stanno coinvolgendo gli operatori locali in una notevole serie di incontri, momenti di formazione e autoformazione quasi in contemporanea in tutta Europa. Questo sistema, definito 'disseminazione', prevede il maggior coinvolgimento possibile di tutti gli attori che a vario titolo partecipano alle politiche giovanili sui territori: attraverso la piena informazione e la promozione della cultura della progettazione multilivello, l'intento è di garantire il superamento delle differenze tra metodologie di applicazione degli strumenti messi a disposizione e finanziati dall'Unione. Si tratta di una innovativa forma di promozione delle politiche europee su due livelli, che rende protagonisti diretti i giovani lavoratori o futuri lavoratori e forma giovani operatori (*youth worker*) sul territorio.

Un ulteriore elemento di interesse della programmazione *Europe goes local* è rappresentato dal raccordo originario con altri programmi europei, in particolare *Horizon 2020*,<sup>30</sup> *Interreg 2014-2020*<sup>31</sup> ed *Euromed*<sup>32</sup>. Per la prima volta gli obiettivi di più programmi eu-

---

<sup>30</sup> Regolamento (UE) n. 1291/2013 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 e abroga la decisione n. 1982/2006/CE, GU L 347, 20 dicembre 2013, pp. 104-173; European Commission - Fact Sheet, Horizon 2020 Work Programme from 2018 to 2020. URL: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-4123\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4123_en.htm)> [data di accesso: 10/01/2019].

<sup>31</sup> Commissione europea, *Decisione di esecuzione che approva determinati elementi del programma di cooperazione "(Interreg V-A) Italia-Svizzera" ai fini del sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea in Italia con la partecipazione della Svizzera*, 9 dicembre 2015, C(2015) 9108 final.

<sup>32</sup> Commissione europea, 2 giugno 2016, C(2015) 3576; MED Cooperation Programme 2014-2020.

ropei vengono fatti interagire in modo strategico e finalizzato alla massimizzazione dello sviluppo locale per la ripresa dell'occupazione, l'avvio di buone prassi comuni l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, la promozione dell'autonomia, problema, quest'ultimo, molto sentito nel sud dell'Europa e al centro di iniziative nella piattaforma *Work* e nella programmazione con i paesi terzi *Euromed*.

Peraltro, la contemporanea introduzione della cosiddetta *Youth Guarantee*,<sup>33</sup> si pone come uno strumento con obiettivi specifici analoghi: l'occupazione, la formazione permanente, l'apprendistato e il tirocinio sono i capisaldi dell'azione di Garanzia Giovani e, in questo, *Europe Goes Local* appare il luogo adatto per una serie di focus specifici volti a comprendere il problema del lavoro, individuare buone prassi e sviluppare metodologie e sistemi attuativi coerenti in base al bacino territoriale di riferimento.

In questo, la grande innovatività di *Europe goes local* è rappresentata dalla centralità delle comunità locali, il livello di governo più vicino ai cittadini: i risultati elaborati metteranno a disposizione degli operatori e dei decisori nelle comunità una base di dati per individuare eventuali situazioni simili, condividere strategie, avviare collaborazioni, creare opportunità e progetti di scambio a livello municipale.

Questa nuova metodologia di lavoro partecipativa dal basso sta evidenziando i primi risultati che si porranno al centro delle future politiche giovanili, segnando un significativo scostamento rispetto alla procedura di redazione ed adozione del *Libro bianco* del 2001.<sup>34</sup>

Innanzitutto, è emerso, con forza, che la prospettiva di azione UE dovrà spostare l'attenzione sul lavoro, sulle condizioni di vita e il superamento degli ostacoli socio-economici tra i giovani di differenti estrazioni e provenienza. A questo riguardo, viene posta grande attenzione, sul piano locale, all'integrazione fra le comunità di immigrati, spesso caratterizzate da regimi di vita molto differenti e con poche o nulle occasioni di confronto.<sup>35</sup> La figura del *youth worker* assume un rilievo fondamentale, sia nella veste di giovane lavoratore, sia nella veste di operatore delle politiche giovanili: i decisori locali hanno il dovere di promuovere politiche ed azioni volte a creare punti di contatto e condivisione fra comunità stabilite nelle medesime aree, per attenuare le barriere, le frizioni e i punti di conflitto fatalmente conducono alle tensioni etniche attuali.

Dopo due incontri pubblici, che si sono tenuti nel corso del 2018 a Lubiana e a Cascais, l'attuazione del partenariato *Europe Goes Local* ha avviato la fase conclusiva della consultazione degli *stakeholders* per la redazione della *Carta europea dello Youth Work*

---

URL: <[https://www.programmemed.eu/fileadmin/PROG\\_MED/MED\\_2014\\_/Summary\\_CP\\_-\\_English.pdf](https://www.programmemed.eu/fileadmin/PROG_MED/MED_2014_/Summary_CP_-_English.pdf)> [data di accesso: 10/01/2019].

<sup>33</sup> Sul punto si veda il contributo di D. Servetti in questo volume.

<sup>34</sup> Nel giugno 2018 si è tenuto il secondo *panel* partecipativo a Cascais, durante il quale è stato programmato un confronto tra le Agenzie Nazionali per Giovani e gli *stakeholders* provenienti dagli Stati membri, con la partecipazione di oltre 160 realtà. I risultati sono stati pubblicati nell'apposita sezione del sito del programma. URL: <<https://www.europegoeslocal.eu/event/2nd-european-event-egl/>> [data di accesso: 30/03/2019].

<sup>35</sup> Leshwange M., *Quality development in Youth Work. Effectiveness dialogue NRW*, paper presentato a Cascais, 5 giugno 2018. URL: <<https://www.europegoeslocal.eu/wp-content/uploads/2018/05/Effectiveness-dialogue-NRW-Martina-Leshwange.pdf>> [data di accesso: 30/03/2019].

a livello locale. Nell'incontro di Lubiana era emersa l'opportunità di andare al di là di un mero *report* sui lavori, per supportare la futura predisposizione di linee guida, da parte delle Istituzioni europee, per la riforma del *Libro Bianco*. L'ampia partecipazione di operatori direttamente coinvolti nei processi decisionali e nella materiale attuazione delle politiche giovanili sul territorio ha consentito la creazione, già nel secondo incontro di Cascais, di una bozza di documento destinata ad assumere la fisionomia della *Carta europea* sul tema del lavoro giovanili e degli operatori del settore.<sup>36</sup>

In Italia il processo di consultazione è gestito dall'Agenzia Nazionale per i Giovani in una serie di incontri sul territorio, mantenendo fede alla metodologia della disseminazione per garantire la massima partecipazione possibile degli attori locali.<sup>37</sup>

## 2.6 Prospettive future e risultati attesi

Il procedimento adottato comporta una fase di studio ed approfondimento piuttosto lunga, volta a definire gli elementi essenziali con l'obiettivo a breve termine e vero punto di arrivo di *Europe Goes Local*, della redazione definitiva della *Carta europea dello Youth Work a livello locale*, che verrà discussa nell'ultimo incontro unificato programmato per la metà del 2019. Seppur privi di una legittimazione e di un potere riconosciuto da atti ufficiali dell'Unione, la metodologia partecipativa offrirà un documento discusso ed approvato dai decisori locali, dagli operatori e, in generale, dagli *stakeholders* con il supporto delle Agenzie Nazionali. Dal basso verrà offerta alle Istituzioni europee una base di dati concreta, attuale e consapevole delle reali problematiche attuali dei giovani. Appurato che il lavoro è il punto nodale attraverso il quale dovranno essere declinate le future azioni dell'Unione in materia di politiche giovanili, i decisori europei potranno elaborare nuovi principi e raccomandazioni in vista della pubblicazione di un *Libro bianco della gioventù*, che colga i problemi attuali e proponga strumenti per il futuro. Su questo tema, il Consiglio d'Europa ha elaborato una serie di raccomandazioni informali indirizzate ai partecipanti all'incontro pubblico di Cascais,<sup>38</sup> testimoniando in tal modo l'importanza dell'occasione e la considerazione che verrà riservata al lavoro finale.

Sono stati, in sostanza, creati i nuovi *pilastri* delle future azioni dell'Unione. Il senso di smarrimento e lontananza provato dai giovani in tutta Europa negli ultimi anni, è stato colto proprio dagli operatori e dalle Agenzie nazionali, in breve dagli addetti ai lavori, che

<sup>36</sup> URL: <<http://www.agenziagiovani.it/news/53-youth-workers/2981-a-meta-percorso-diamo-un-occhiatto-agli-sviluppi-di-europe-goes-local>> [data di accesso: 30/03/2019].

<sup>37</sup> URL: <<http://www.agenziagiovani.it/news/53-youth-workers/2909-europe-goes-local-aperta-la-consultazione-sulla-carta-europea-dello-youth-work>> [data di accesso: 30/03/2019].

<sup>38</sup> «Despite different traditions and definitions, there is a common understanding that the primary function of youth work is to motivate and support young people to find and pursue constructive pathways in life, thus contributing to their personal and social development and to society at large [...] young people should be actively engaged in any planned measures for implementation [...] Stakeholders, including youth workers and young people, should be involved in developing this framework» in *The Council of Europe and its contribution to Youth Work development*. URL: <<https://www.europegoeslocal.eu/wp-content/uploads/2018/05/The-Council-of-Europe-Anja-Olin-Pape-ppt.pdf>> [data di accesso: 30/03/2019].

rilevavano una progressiva erosione della fiducia e della partecipazione alle attività. Dal basso, in una prospettiva *bottom-up*, sono state avviate collaborazioni allargate ed il partenariato *Europe Goes Local*. Il lavoro svolto finora è stato caratterizzato da un rinnovato entusiasmo verso la capacità di *resilienza* dell'idea di Europa Unita, basata ora più che mai sulla necessità di offrire ai giovani di oggi una prospettiva per il futuro che superi il salto generazionale imposto dalla crisi nell'ultimo decennio.<sup>39</sup>

Le nuove sfide che attendono le politiche europee nei confronti dei giovani sono molte, complesse ed impegnative: resta, comunque, impregiudicato il fascino che suscita – e che ha meritato un approfondimento – la ricerca di nuove basi e la creazione di principi comuni e condivisi, nell'interesse di un settore, quello del lavoro giovanile, che in ultima analisi, rappresenta il futuro stesso dell'Unione Europea.

---

<sup>39</sup> Rapporto finale sul secondo evento pubblico di Cascais. URL: <<https://www.europegoeslocal.eu>> [data di accesso: 30/03/2019].

## 3. Amministrazioni ‘senza rete’: l’attuazione della Youth Guarantee in Italia

Davide Servetti

### 3.1 Premessa

L’espressione ‘senza rete’, che notoriamente il linguaggio comune trae dal gergo circense, fa riferimento a una situazione in cui un’azione lega il proprio successo al conseguimento di un risultato manifestamente ambizioso e si espone al rischio di un fallimento che è particolarmente grave in ragione dell’assenza di risultati secondari o altri effetti dell’azione in grado di compensarlo: un azzardo dalle conseguenze potenzialmente esiziali per l’agente. Senza troppo pretendere dalla metafora, essa si presta al caso dell’attuazione di Garanzia Giovani in Italia anzitutto perché, se non altro nella comunicazione istituzionale,<sup>1</sup> sul programma europeo si sono appuntate attese, in ordine all’abbattimento della disoccupazione giovanile, elevate tanto quanto l’entità, ingente, delle risorse finanziarie stanziata nel settore (tradizionalmente povero) delle politiche attive del lavoro, con la conseguenza di esporre le sue misure al rischio di un giudizio senz’appello nel caso conseguano risultati, almeno nella percezione generale, modesti.<sup>2</sup> Tuttavia, la metafora è suggestiva soprattutto perché si può ritenere che un azzardo

---

<sup>1</sup> Vesani P., R. Lizzi, *La Garanzia giovani in Italia e l’approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», 1, 2016, pp. 57-86: 80.

<sup>2</sup> In Italia, dal 2014 a oggi la disoccupazione giovanile si è notevolmente ridotta. Come noto sul calcolo dell’entità effettiva della riduzione è aperta una discussione, che si connette anche ai criteri di rilevazione degli occupati e al saldo dei nuovi rapporti di lavoro. In base a dati Eurostat (rilevazioni trimestrali sulla disoccupazione. URL: <[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une\\_rt\\_q&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_q&lang=en)> [data di accesso: 02/10/2018]) dal primo trimestre 2014 (quando, a marzo, si raggiunse il picco di 43,8%, con una media trimestrale del 43,2%) e il primo trimestre 2018 (quando la media trimestrale si è attestata a 32,5%) la disoccupazione degli under 25 è calata di circa 11 punti, con un andamento che, secondo i dati Istat riferiti ad agosto 2018, si conferma in discesa (al 31%, in calo di 3,5% sull’anno precedente; fonte: dati provvisori pubblicati il 1 ottobre 2018). Non mancano tuttavia segnali discordanti; in particolare possono destare preoccupazione: le oscillazioni del tasso di disoccupazione giovanile nei primi otto mesi del 2018, l’aumento del tasso di inattività nelle classi d’età 15-24 (+ 1,3% su agosto 2017) e 25-34 (+ 3,9% su agosto 2017), le previsioni circa gli effetti del d.l. 12 luglio 2018, n. 87, conv. l. 96/2018 (cosiddetto ‘decreto dignità’) in termini di mancati rinnovi contrattuali e contestuale diminuzione dei rapporti. Dati aggiornati al secondo trimestre 2018 sono disponibili anche nella *VII Nota trimestrale congiunta sulle tendenze dell’occupazione*, pubblicata il 18 settembre 2018 da Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal. Come riportare questi dati a Garanzia Giovani è un altro discorso: sia perché il target del programma europeo è diverso (i NEET sono categoria più estesa dei disoccupati perché includono gli inattivi; il programma si è rivolto a una fascia d’età che arriva ai 29 anni, laddove la classe d’età statistica della disoccupazione giovanile è 15-24); sia perché le misure della *Garanzia* hanno agito fin da subito (cfr. d.l. 76/2013, conv. l. 99/2013) in combinazione con una batteria di incentivi contributivi e fiscali alle assunzioni dei giovani senza precedenti e che, modificatasi nel tempo, è parzialmente ancora attiva, sia perché nel frattempo le regole

di questa politica sia stato quello di aver investito notevoli risorse per il sostegno di misure che, nella realtà amministrativa italiana, non incontravano una *rete* adeguata di soggetti in grado di implementarle.<sup>3</sup> Una politica, in altri termini, doppiamente ‘senza rete’.

Eppure, dalla discussione oggi in atto sull’implementazione del programma europeo nel nostro Paese, in mezzo a valutazioni controverse, sembra emergere che proprio nella costruzione di una rete o, meglio, di *reti* prima inesistenti possa riconoscersi un ragguardevole esito positivo, forse il più rilevante in prospettiva, della *Youth Guarantee* in Italia.<sup>4</sup>

Questo processo di costruzione, il quale è stato in buona parte il frutto di regole negoziate tra quegli stessi soggetti, ha innescato alcuni cambiamenti nel funzionamento del settore delle politiche attive del lavoro e di quelle che, con lessico costituzionale, non è scorretto definire ‘per la gioventù’, promuovendo innovazioni nelle relazioni tra gli attori e nell’azione dei medesimi. Inoltre, l’implementazione di Garanzia Giovani si è intrecciata con riforme istituzionali (riordino delle province, revisione costituzionale) e strutturali (riforma del mercato del lavoro e delle politiche attive) che, da un lato, ne hanno modificato o condizionato fortemente (seppur, talora, transitoriamente)<sup>5</sup> il contesto giuridico istituzionale, e, dall’altro, hanno visto

concernenti i rapporti di lavoro sono mutate nella direzione di una maggior flessibilità (con una recentissima e limitata inversione di tendenza manifestatasi con il ‘decreto dignità’); sia perché sulla domanda di lavoro incidono una serie di variabili economiche e finanziarie nazionali e internazionali che superano la portata dei singoli pacchetti di misure. In altri termini, in un simile contesto è fisiologicamente difficile ‘misurare’ gli effetti di Garanzia Giovani sull’occupazione giovanile, ma altrettanto facile ipotizzare che, in generale, il suo impatto sia stato positivo: ecco perché, nel momento in cui la percezione generale sul programma tende a riconoscergli effetti modesti, si può ritenere che in ciò abbiano influito fattori attinenti al dibattito pubblico sul programma (da una inopportuna comunicazione istituzionale a una certa enfasi posta dai media su alcune disfunzioni attuative), fattori relativi al funzionamento storicamente carente dei servizi al lavoro in diverse aree del Paese, nonché fattori più generali concernenti l’occupazione e l’insicurezza sociale (rapportabili, ad esempio, alla qualità dei nuovi rapporti in termini di remunerazione e stabilità). Ancora diversa è la valutazione del programma alla stregua degli indicatori stabiliti dalla Ministero del lavoro. URL: <<http://www.garanziegiovani.gov.it/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>> [data di accesso: 2/10/2018].

<sup>3</sup> Mariucci L. (a cura di), *Tre domande e quattro risposte sul governo del mercato del lavoro, a cura di Luigi Mariucci. Rispondono: Patrizio Bianchi, Marco Barbieri, Bruno Caruso, Lucia Valente*, «Lavoro e diritto», 2, 2016, pp. 193-236; Cerruto M., M. Marocco, *Il programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, «Politiche sociali», 2, 2017, pp. 299-316: 304 ss.; Avola M., L. Azzolina, M. Cuttone, *Le politiche del lavoro e i servizi per l’impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, «Politiche sociali», 2, 2017, pp. 317-334: 318.

<sup>4</sup> Il presente contributo si concentrerà, dunque, sull’indagine di questi esiti giuridico-istituzionali, interpretandoli come indicatori di un cambiamento nelle politiche attive del lavoro e nelle politiche giovanili, nonché come fattori di innovazione di quella parte dell’amministrazione statale e regionale rappresentata dal sistema dei servizi al lavoro. Poiché la valutazione del programma esorbita dalle finalità di questo lavoro, non si procederà invece ad un esame dei difetti, delle disfunzioni e delle distorsioni che, anche secondo la dottrina qui presa in considerazione, hanno accompagnato l’attuazione di Garanzia Giovani, senza che ciò comporti ovviamente una svalutazione di tali elementi. Inoltre, l’indagine non guarda alla prospettiva apertasi da alcuni mesi a seguito delle proposte, aventi ad oggetto il c.d. reddito di cittadinanza e la connessa annunciata nuova riforma dei centri per l’impiego e delle politiche attive, incluse nelle linee programmatiche sulle quali il governo insediato nel giugno 2018 ha ottenuto la fiducia delle Camere.

<sup>5</sup> Il riferimento è alla revisione costituzionale respinta dal corpo elettorale con il referendum del 4 dicembre 2016.

in tale implementazione un laboratorio ove sperimentare proprie componenti costitutive.

Il presente contributo, richiamati i tratti essenziali della genesi e dei contenuti di Garanzia Giovani (par. 2), intende anzitutto porre all'attenzione i profili di interesse che lo studio di un programma europeo come questo evidenzia dal punto di vista del diritto costituzionale (par. 3). La rassegna di tali profili sarà sommaria, concentrandosi poi l'analisi sui cambiamenti poc'anzi evocati. Con essa, tuttavia, ci si propone di segnalare le plurime sollecitazioni che l'osservazione del programma rivolge a temi e prospettive di indagine tipicamente costituzionalistiche, nonché di proporre alla riflessione scientifica una triplice opportunità che la ricerca di settore potrebbe cogliere applicandosi a un oggetto di studio, come Garanzia Giovani, finora lasciato ad altri percorsi disciplinari: la migliore comprensione dei meccanismi di *multilevel policy* riguardanti ambiti di competenza nei quali all'Unione europea spettano soltanto il sostegno e il coordinamento delle politiche nazionali e nei quali, però, come nel caso del lavoro e del welfare, molti Stati membri sono in affanno; l'occasione di mettere alla prova del progetto costituzionale la concezione, emergente dal programma europeo, dell'intervento pubblico sui due grandi processi di transizione della vita personale (dalla gioventù alla vita adulta, dalla scuola al lavoro) che Garanzia Giovani intreccia e vorrebbe affrontare con uno stesso strumentario (e viceversa, poiché tali processi di transizione avvengono in un contesto sociale profondamente mutato rispetto a quello di riferimento del progetto costituzionale e lo mettono a loro volta alla prova); l'opportunità di arricchire, sotto il profilo metodologico, la cassetta degli attrezzi dell'indagine costituzionalistica, che in un ambito come questo deve necessariamente dialogare intensamente con diverse prospettive di analisi della ricerca giuridica e della ricerca sociale.

Ciò precisato, l'obiettivo precipuo del lavoro è soffermarsi sui cambiamenti che nel settore delle politiche del lavoro e della gioventù sono stati innescati dal programma europeo (parr. 4-6), focalizzando quelli che hanno riguardato la cooperazione tra le amministrazioni statali e regionali, senza trascurare (almeno per gli spunti di riflessione che essi suscitano) alcuni mutamenti del rapporto delle amministrazioni con gli erogatori privati di servizi per l'impiego e con il terzo settore.

### 3.2 Il programma Garanzia Giovani

Garanzia Giovani costituisce il principale programma europeo in corso per il contrasto alla disoccupazione giovanile. Avviato ufficialmente con la Raccomandazione del Consiglio dell'UE del 22 aprile 2013, esso si rivolge a tutti gli Stati membri, ma, nel caso degli Stati ove la percentuale di giovani disoccupati supera il 25%,<sup>6</sup> esso è supportato dallo stanziamento di apposite risorse.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Precisazioni in Gazzara G., *Il programma Garanzia Giovani*, «Amministrazione in cammino» [online], 7 gennaio 2016. URL: <<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2016/01/07/il-programma-garanzia-giovani/>> [data di accesso: 2/10/2018].

<sup>7</sup> La dotazione iniziale a beneficio degli Stati con i più elevati livelli di disoccupazione giovanile, pari a 6,4 miliardi di euro, è stata stabilita dal Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013: cfr. Comunicazione della Commissione - *Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, 12 marzo 2013, COM (2013) 144 def.

Sebbene la genesi del programma sia più risalente,<sup>8</sup> l'introduzione di una *Garanzia per i giovani* «che assicuri che tutti i giovani abbiano un lavoro, seguano una formazione o beneficino di misure di attivazione» compare per la prima volta tra gli obiettivi dell'iniziativa *Youth on the move* del 2010.<sup>9</sup> Da questo momento in poi, infatti, l'Unione dedica un'attenzione crescente al problema della disoccupazione giovanile, imprimendo un'accelerazione alle azioni di contrasto al fenomeno, che ha registrato un rapido incremento dopo la crisi finanziaria del 2007-2008. Nella Comunicazione del 20 dicembre 2011 dedicata all'iniziativa *Opportunità per i giovani*,<sup>10</sup> la Commissione lancia l'allarme sul «rischio di una generazione perduta»<sup>11</sup> e annuncia che, su richiesta del Parlamento europeo, elaborerà un'azione di attuazione dell'iniziativa *Youth on the move* incentrata sulla *Garanzia per i giovani*; ciò che avverrà un anno dopo all'interno del pacchetto di misure rivolto ad *Aiutare i giovani ad entrare nel mondo del lavoro* proposto con la Comunicazione del 5 dicembre 2012.<sup>12</sup> È in questa sede che viene finalmente dichiarato, pur nei termini ampi della sua formulazione, il contenuto della *Garanzia*, la quale deve assicurare che ciascun giovane, entro quattro mesi dal completamento del percorso scolastico o dal momento di inizio della disoccupazione, riceva un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio.

Gli obiettivi del programma, come viene chiarito nella Raccomandazione dell'aprile 2013, sono dunque ampi, perché con esso l'Unione invita gli Stati non solo a promuovere l'inserimento lavorativo, ma anche a prevenire l'abbandono scolastico e a sopprimere gli ostacoli concreti all'occupazione.<sup>13</sup> La Raccomandazione mette in luce, meglio degli atti presupposti, che il fenomeno sociale da aggredire non è soltanto la mancanza di occupazione dei giovani che cercano lavoro, ma la condizione di chi, scoraggiato o meno nella ricerca di un impiego, non sia impegnato in un'attività lavorativa né in un percorso scolastico o formativo; ovvero la condizione di quei giovani *NEET* (*Neither engaged in*

---

Nel giugno 2017 tale dotazione è stata incrementata di 2,4 miliardi al fine di portare il programma fino al 2020; per i dettagli sul valore e sulla distribuzione dei fondi dedicati all'attuazione del programma in Italia a seguito di tale rifinanziamento cfr. Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia – Rapporto trimestrale 4/2017*, 2018, pp. 35-39.

<sup>8</sup> Riferimenti normativi ed elementi per l'approfondimento in Monti L., A. Ciarlanti, *Garanzia Giovani: la sfida impossibile dei Centri per l'Impiego*, in *Amministrazione in cammino*, 14 maggio 2014; Alaimo A., F. Mazzeo, *Sostegno all'occupazione giovanile, politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: verso nuovi livelli di cooperazione e integrazione a livello europeo*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», 3, 2015, pp. 177-198

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione - *Gioventù in movimento. Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea*, 15 settembre 2010, COM (2010) 477 def. (la citazione testuale è tratta dal paragrafo 1.1).

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione - *Iniziativa 'Opportunità per i Giovani'*, 20 dicembre 2011, COM (2011) 933 def.

<sup>11</sup> *Ibidem*, par. 1.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione - *Aiutare i giovani ad entrare nel mondo del lavoro*, 5 dicembre 2012, COM (2012) 727 def.

<sup>13</sup> Cfr. cons. 20 della Raccomandazione.

*Education, Employment or Training*)<sup>14</sup> che vengono identificati come i destinatari finali della *Garanzia*.<sup>15</sup> Di qui la natura, per così dire, ancipite del programma, nel quale è difficile scorgere una soluzione di continuità tra il settore delle politiche occupazionali e quello delle politiche giovanili.<sup>16</sup>

Quanto all'implementazione del programma, la Raccomandazione del 2013 indica sei 'assi' intorno ai quali gli Stati membri sono invitati ad attuare e supportare la *Garanzia*.<sup>17</sup> Uno di questi coincide con la tipologia delle misure di sostegno all'integrazione nel mercato del lavoro (costituenti il contenuto di quell'offerta «qualitativamente valida»<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Sull'origine e sulle caratteristiche della categoria, cfr. Cuzzocrea V., *Projecting the Category of Neet into the Future*, in *Perspectives on youth. 2020 - what do you see?*, vol. 1, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2014, pp. 69-82; Rosina A., *NEET. Giovani che non studiano e non lavorano*, Milano, Vita e Pensiero, 2015; Fontefrancesco M.F., G. Balduzzi, 'Neet' What?', 'Neet' Where? *Empirical evidences and reflections from Novara (Italy)*, Paper presentato durante la 14esima Conferenza Biennale EASA "Anthropological legacies and human futures", Milano, 20-23 luglio 2016.

<sup>15</sup> Coerentemente con la forbice di età rilevante per il calcolo della disoccupazione giovanile, il programma europeo prevede che i *NEET* destinatari della *Garanzia* debbano avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni. Tenuto conto delle caratteristiche della transizione al mondo del lavoro italiano, il nostro è stato tra i Paesi che hanno richiesto che le risorse della *Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* (dalla quale sono provenute le risorse specificamente destinate ai paesi a più elevato tasso di disoccupazione tra i giovani) potessero essere spese anche nella fascia d'età 25-29 anni. Tale estensione (operabile su base volontaria) è stata autorizzata in via generale dall'art. 16 del Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo. Nella seconda fase del programma (2017-2020), l'Italia ha introdotto un ulteriore asse nazionale (1-bis) dedicato a giovani disoccupati, non necessariamente *NEET*, delle Regioni in ritardo di sviluppo e in transizione, così confermando il ruolo della *Garanzia* quale veicolo principale delle politiche attive per la popolazione giovanile (sul punto v. Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia*, Rapporto quadrimestrale 2/2018 *Garanzia Giovani*, p. 36. URL: <<http://www.anpal.gov.it/Dati-e-pubblicazioni/Documents/Rapporto-quadrimestrale-gg-2-2018.pdf>>); tale asse non attinge ai fondi IOG, ma è finanziato sul FSE.

<sup>16</sup> Su questi aspetti si veda Mesa D., *Garanzia Giovani e la trasformazione in atto nelle politiche giovanili*, «Autonomie locali e servizi sociali», 2, 2015, pp. 221-236, il quale legge nell'adozione del programma l'ultima e incisiva tappa di un percorso di graduale «spostamento di asse da politiche giovanili centrate sulla partecipazione a politiche settoriali centrate sul sostegno all'occupabilità e all'occupazione» e sostiene che tale «cambiamento, auspicabile e necessario, può rappresentare un passo in avanti soltanto se non sostituisce, ma integra un approccio più generale alle politiche giovanili intese come politiche di sistema volte ad intervenire sui problemi strutturali che ostacolano i processi di transizione alla vita adulta» (p. 222).

<sup>17</sup> Cfr. cons. 20 della Raccomandazione: «elaborazione di strategie basate sulla partnership, intervento tempestivo e pronta attivazione, misure di sostegno che contribuiscano all'integrazione nel mercato del lavoro, utilizzo dei Fondi dell'Unione, valutazione e costante miglioramento del sistema, rapida attuazione». È intorno a questi sei assi che viene formulata la Raccomandazione medesima nella sua parte dispositiva.

<sup>18</sup> Al proposito è stato notato (Vesan P., R. Lizzi, *La Garanzia giovani in Italia*, p. 58, nota 6) che questa componente chiave della *Garanzia* non trova nella Raccomandazione un'adeguata definizione e che la stessa Commissione – in ciò criticata dalla Corte dei conti dell'UE nella relazione del 2015 intitolata *La Garanzia per i giovani nell'Ue: i primi passi sono stati compiuti ma si profilano rischi di attuazione* – non ha predisposto un sistema di verifica della qualità delle offerte formative e di lavoro proposte nel quadro del programma.

che sostanzia la *Garanzia*) le quali dovrebbero agire sia sul versante del rafforzamento delle competenze<sup>19</sup> sia su quello della incentivazione e facilitazione dell'impiego<sup>20</sup> (e dell'autoimpiego)<sup>21</sup>, mentre altri 'assi' riguardano più propriamente le modalità di attuazione del programma. A quest'ultimo proposito sono due le indicazioni che meritano una particolare sottolineatura.

Anzitutto, il programma elegge la cooperazione tra gli attori (istituzionali e non) del sistema a metodo della propria attuazione, individuando come primo 'asse' proprio l'elaborazione di strategie basate sulla *partnership*: tale indirizzo, per un verso, promuove lo sviluppo o il rafforzamento di collaborazioni 'orizzontali' tra tutti gli attori capaci di incidere, più o meno direttamente, sulla condizione dei giovani *NEET* (centri per l'impiego pubblici e privati, istituti scolastici e di formazione, servizi di orientamento professionale, datori di lavoro, sindacati, organizzazioni non governative e associazioni giovanili, ecc.), per altro verso, sollecita un efficace coordinamento 'verticale' dei livelli di governo, tale per cui, laddove non sia «possibile per uno Stato membro, per ragioni di natura costituzionale, individuare un'unica autorità pubblica», il numero di tali autorità competenti venga almeno limitato al minimo e per esse sia individuato «un unico punto di contatto incaricato di comunicare alla Commissione l'esecuzione della garanzia per i giovani». Questo aspetto è stato identificato in dottrina<sup>22</sup> come una delle innovazioni principali dell'approccio al coordinamento delle politiche occupazionali adottato dall'UE, che, contrariamente al passato, ha fornito agli Stati «indicazioni, esplicite e di maggior dettaglio, concernenti l'apparato organizzativo e le modalità di gestione» del proprio programma, «tanto da implicare in molti Stati la riforma del sistema di formazione professionale, di quello di istruzione, nonché degli SPI». <sup>23</sup> Si tratta di una traiettoria di cambiamento sulla quale, con le debite precisazioni, ci si soffermerà oltre con riferimento al nostro Paese (parr. 4 e 5).

La seconda indicazione da sottolineare (che la Raccomandazione individua come l'ultimo degli 'assi' del programma) è quella che invita gli Stati a «attuare il più rapidamente possibile i sistemi di garanzia per i giovani». Tale indirizzo è coerente con il senso dell'urgenza che percorre anche altre parti della Raccomandazione e si è già notato incidentalmente nel percorso che ha condotto all'adozione dell'atto. Da un lato, l'Unione indica una questione socio-economica grave ed estesa da risolvere e un programma ambizioso e complesso per affrontarla, tale da poter richiedere rilevanti adattamenti dei sistemi interni preposti a supportare la transizione dei giovani al mondo del lavoro; dall'altro fa della

<sup>19</sup> Cfr. parr. 11-15 della Raccomandazione.

<sup>20</sup> Cfr. parr. 16-20 della Raccomandazione.

<sup>21</sup> Caratteristica significativa del programma, infatti, è aver richiamato l'attenzione sul ruolo del *self-employment*: circa le potenzialità positive di questo aspetto nei contesti a bassa domanda di lavoro, come le regioni del Sud Italia, cfr. le notazioni di Avola M., L. Azzolina, M. Cuttone, *Le politiche del lavoro*, p. 321.

<sup>22</sup> In tal senso soprattutto Cerruto M., M. Marocco, *Il programma Garanzia Giovani*, pp. 303-304.

<sup>23</sup> Le citazioni testuali sono tratte *ibidem*, p. 303; l'affermazione circa l'innesco di processi di riforma interni a molti Stati è riferita dagli autori citati a Escudero V., E.V. Mourelo, *The Youth Guarantee Programme in Europe: Features, Implementation and Challenges*, Research Department Working Paper n. 4, Geneva, International Labour Office, 2015.

tempestività uno dei caratteri qualificanti la *Garanzia* («entro quattro mesi...») e della rapidità di attuazione un asse fondamentale dell'azione degli Stati membri. La tensione è in qualche misura ammessa dalla stessa Raccomandazione, poiché nel momento in cui essa invita a siffatta rapidità, precisa che negli «Stati membri che vivono le maggiori difficoltà in termini di bilancio ed hanno i livelli più elevati di NEET o di disoccupazione giovanile, potrebbe anche essere presa in considerazione un'attuazione graduale». Anche su questo aspetto si tornerà oltre (paragrafo 4), evidenziando in particolare la scelta del nostro Paese – che in sede di ricerca empirica è emersa essere una scelta consapevole e preordinata<sup>24</sup> – di accogliere l'invito all'attuazione rapida e integrale anziché graduale e sperimentale, a fronte di condizioni organizzative di un sistema delle politiche attive del lavoro considerato – secondo opinione pressoché unanime<sup>25</sup> – operativamente impreparato e strutturalmente inadatto a dare immediato seguito al programma.

Il *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani*<sup>26</sup> riconosce la predetta tensione e la fa in qualche modo propria, sia quando afferma che «l'impianto del Piano di Garanzia Giovani ha infatti il duplice obiettivo di fornire un consistente impatto sull'emergenza occupazionale contingente, nonché di porre le basi per la creazione di un sistema permanente di garanzia»; sia quando aggiunge che «la concentrazione delle risorse negli anni 2014-2015 potrà fornire un forte impulso a una nuova progettualità, mettendo le basi per la creazione di programmi più efficienti e di un nuovo sistema di coordinamento, monitoraggio e valutazione, che avranno effetti negli anni successivi».<sup>27</sup>

### 3.3 Profili di interesse costituzionale

Prima di proseguire l'esame dell'attuazione di Garanzia Giovani nel nostro Paese e focalizzare gli aspetti di maggiore interesse per l'analisi proposta nel presente lavoro, è opportuno formulare qualche breve osservazione sulla rilevanza che un simile programma

---

<sup>24</sup> Cfr. Vesan P., R. Lizzi, *La Garanzia giovani in Italia*, pp. 74-75.

<sup>25</sup> Si vedano ad esempio Avola M., L. Azzolina, M. Cuttone, *Le politiche del lavoro*, p. 318; Oliveri L., *I servizi pubblici per l'impiego tra inadeguatezza strutturale e scarsità di risorse in attesa dell'Agenzia nazionale per l'occupazione*, «Diritto delle relazioni industriali», 1, 2015, pp. 268-272; Lassandari A., *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, «Lavoro e diritto», 2, 2016, pp. 237-265.

<sup>26</sup> Il *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i giovani* (URL: <<http://www.garanzীগiovani.gov.it/Documentazione/Documents/Piano-di-attuazione-italiano-della-Garanzia-per-i-Giovani.pdf>> [data di accesso: 2/10/2018]) è stato approvato, il 30 ottobre 2013, dalla Struttura di missione istituita con il d.l. 76/2013 (conv. l. 99/2013) e poi presentato alla Commissione il successivo 5 dicembre. Va segnalato che nel Piano viene prefigurata la possibilità di estendere la *Garanzia* alla fascia d'età 25-29 anni, ciò che (in base al Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio, GU L 347/470, 20 dicembre 2013, pp. 470-486) avverrà con il Programma operativo nazionale relativo all'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* (PON-IQG) adottato con Decisione della Commissione C(2014)4969 dell'11 luglio 2014, il quale conserverà peraltro una 'priorità' della fascia d'età più giovane (15-24) nell'attuazione delle misure.

<sup>27</sup> Le citazioni testuali sono tratte dal *Piano di attuazione italiano*, p. 4.

presenta dal punto di vista del diritto costituzionale. Infatti, sebbene l'attenzione riscossa da Garanzia Giovani presso la dottrina giuridica italiana si concentri nell'ambito del diritto del lavoro e delle relazioni industriali, mentre la sua presenza nella discussione di ambito costituzionale e giuspubblicistico risulta sostanzialmente sporadica, questa politica per il lavoro giovanile presenta profili di interesse che meritano di essere segnalati e che potrebbero prestarsi – ben oltre il mero cenno che qui si fa – a svolgimenti non banali.

Alla luce della posizione del lavoro nella nostra Costituzione,<sup>28</sup> le ragioni generali che sollecitano un simile interesse sembrano evidenti, dal momento che Garanzia Giovani si connota come un grande programma di politica sociale ed economica che, puntando alla rimozione di ostacoli allo sviluppo della persona (art. 3, comma 2, Cost.), intende promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro (art. 4, comma 1, Cost.) nei confronti di quella componente di società più ricca di futuro, che, priva di lavoro, rischia di essere esclusa da quel modo essenziale di partecipazione al vincolo sociale, che consente a ciascuno di contribuire al progresso materiale e spirituale della società (art. 4, comma 2, Cost.) e di concorrere così a generare e rigenerare il fondamento della Repubblica democratica (art. 1, comma 1, Cost.). Meno immediate sono le conseguenze che, più specificamente, può trarne l'indagine costituzionalistica – chiamata in un simile caso a un approccio metodologico più articolato e a un'utilizzazione della dogmatica e dell'analisi istituzionale su terreni meno consueti. Eppure, partendo dalla considerazione degli obiettivi e delle forme del programma europeo e della sua attuazione italiana, non sembrano poche le piste da poter coltivare.

Tra queste v'è quella che potrebbe riflettere sull'emersione di una nuova categoria di 'soggetti deboli'<sup>29</sup> identificabile nei *NEET*; riflessione che potrebbe arrivare a penetrare le forme attuative della *Garanzia per i giovani* se, ad esempio, ci si interrogasse sulla rilevanza delle regole di profilazione dell'occupabilità degli iscritti al programma<sup>30</sup> attraverso lo schema interpretativo dell'eguaglianza sostanziale. Senza considerare come Garanzia Giovani, in ragione della sua doppia natura di politica occupazionale e giovanile, inviti a tornare sul significato dell'impegno a proteggere la gioventù – una gioventù che giunge almeno alla soglia dei trent'anni – di cui all'art. 31 Cost.

La stessa tensione tra promozione dell'occupabilità e promozione dell'occupazione che percorre il programma (e fa discutere sui criteri più corretti per valutare l'efficacia

<sup>28</sup> Sulla quale, per tutti, vedi due autorevoli lavori molto diversi ma, in certo qual modo, complementari: Di Gaspare G., *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, «Diritto pubblico», 3, 2008, pp. 863-898; Luciani M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 2013-2040.

<sup>29</sup> Spunti per la ricostruzione e l'approfondimento dell'idea di 'soggetto debole' dal punto di vista costituzionale in Ainis M., *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, «Politica del diritto», 1, 1999, pp. 25-52; Azzena M., *Divieto di discriminazione e posizione dei soggetti 'deboli'*. Spunti per una teoria della 'debolezza', in Calvieri C. (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 35-86.

<sup>30</sup> Tali regole hanno introdotto un meccanismo di valutazione del grado di occupabilità di ogni iscritto, prevedendo poi che a minori *chances* occupazionali corrispondessero maggiori incentivi economici all'inserimento lavorativo a favore dei servizi per l'impiego e del datore di lavoro, così da determinare un effetto perequativo a beneficio dei soggetti più svantaggiati.

della politica nell'una e nell'altra dimensione) potrebbe dare un contributo al dibattito sul tipo di promozione inteso dall'art. 4 Cost., sulla natura stessa del diritto al lavoro quale diritto sociale, sui rimedi necessari alla mancanza di lavoro (anche in termini di rapporto tra politiche attive e passive).<sup>31</sup>

Rilevanti sembrano poi le prospettive di studio del programma e del suo interagire con la riforma del mercato del lavoro e delle politiche attive per aggiornare la (mai del tutto chiara) posizione del lavoro nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni.<sup>32</sup> Qui non sono pochi i temi d'indagine, dall'esercizio delle potestà legislative e regolamentari attraverso la leale collaborazione tra esecutivi (e tra amministrazioni) statale e regionali – con le sue implicazioni sul sistema delle fonti: Garanzia Giovani, come molti programmi di derivazione comunitaria, è un 'crogiuolo' da questo punto di vista – fino alla più specifica vicenda dell'adozione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di servizi per l'impiego – vicenda in cui Garanzia Giovani ha svolto un ruolo 'pilota' piuttosto evidente nella successione degli atti normativi e nella progressiva definizione dei loro contenuti (vedi oltre par. 5).

Sarebbe da non trascurare, infine, la prospettiva di indagine che può muovere dall'art. 118, ultimo comma, e dal principio di sussidiarietà orizzontale ivi rinvenuto, dal momento che la valorizzazione della *partnership* (anche pubblico-privata e anche con il terzo settore) costituisce un aspetto del programma europeo che ha avuto plurime ricadute nell'attuazione pratica (vedi i brevi cenni che si faranno nel paragrafo 6).

I due profili da ultimo segnalati conducono al tema qui all'attenzione. Il processo di attuazione di Garanzia Giovani, infatti, si presta a essere studiato anche per comprendere come le amministrazioni incaricate della sua attuazione abbiano affrontato un cambiamento di politiche in ordine a questioni così centrali nella logica costituzionale e in un contesto istituzionale e organizzativo multilivello e policentrico. Un cambiamento, si badi, innescato da un intervento di *policy* dell'Unione che gli Stati membri hanno fortemente sollecitato in un settore nel quale essi, pur possedendo competenze piene, hanno riconosciuto di non

---

<sup>31</sup> Tracce per sviluppare questa 'pista' (a partire da due punti di vista molto diversi) possono rinvenirsi in G. Di Gaspare, *Il lavoro quale fondamento* (specialmente ove si contesta la configurazione del diritto al lavoro come diritto sociale e si ragiona sul legame tra diritto e dovere) e in Tripodina C., *Reddito di cittadinanza come «risarcimento per mancato procurato lavoro». Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, «Costituzionalismo» [online], 1, 2015. URL: <<http://www.costituzionalismo.it/articoli/497/>> [data di accesso: 2/10/2018] (ove peraltro si muove una critica complessiva all'impostazione delle politiche attive del *Jobs Act*). Ma ci si potrebbe anche domandare come la discussione teorica sulla concezione costituzionale del *lavoro* e dei *lavori* (sulla quale, elementi essenziali in Luciani M., *Le radici e le conseguenze*) intrecci la polemica concernente la rilevazione statistica degli occupati o la questione – che, pur allontanandosi dal nostro tema, è aspetto importante per la comprensione della disoccupazione e dell'occupazione giovanile e, più in generale, della *flexsecurity* – della cosiddetta *gig economy*.

<sup>32</sup> Per un quadro del problema, che potrebbe aggiornarsi proprio alla luce delle vicende normative dell'ultimo quinquennio (probabilmente notando l'accentuazione delle tendenze allo scambio tra centralizzazione e leale collaborazione assai noto al nostro regionalismo, che sembrano emergere anche dall'analisi citata), cfr. Baldazzi D., *Il settore 'lavoro' dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, «Le istituzioni del federalismo», 6, 2006, pp. 1033-1069.

disporre delle principali leve necessarie ad affrontare la crisi occupazionale e sociale che in non pochi di essi investe gravemente la fascia più giovane della popolazione.<sup>33</sup>

### 3.4 ‘Senza rete’? Gli aspetti innovativi per le politiche attive del lavoro e la sfida alle amministrazioni italiane

Come viene rilevato nel Piano italiano di attuazione, il nostro ordinamento si è dotato di una risposta alla disoccupazione parzialmente sovrapponibile al contenuto della *Garanzia per i giovani* già a partire dal 2003, anno dell’entrata in vigore delle modifiche apportate dal d.lgs. 297/2002 all’art. 3, d.lgs. 181/2000. Ai sensi di questa disposizione, le Regioni devono definire obiettivi e indirizzi operativi dei servizi per l’impiego in modo tale che «gli adolescenti, i giovani e le donne in cerca di reinserimento lavorativo» ricevano una «proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l’integrazione professionale», non oltre «quattro mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione». La medesima proposta è poi prevista «nei confronti degli altri soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata, non oltre sei mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione».

Le differenze con quanto prevede la *Garanzia* eurounitaria non mancano, perché questa si rivolge anche ai giovani che escono da un percorso di studi (e non solo di lavoro), perché la platea di questi giovani è diversamente definita (i *NEET* di età compresa tra i 15 e i 29 anni), perché l’identificazione di questo tipo di destinatari implica una proattività delle politiche attive nell’attrarli nel regime della *Garanzia* certamente sconosciuta alla precedente impostazione. Ma è significativo che il punto di innesto di tale regime sia proprio l’attività di quei servizi per l’impiego che, nel nostro Paese, riscontrano inadeguatezze strutturali e debolezze operative tradizionali e note. Così come è significativa l’ineffettività che, specialmente in mancanza di quella proattività, caratterizzava manifestamente le norme del 2003.

<sup>33</sup> Insistendo il programma europeo nell’ambito di competenze eurounitarie del ‘terzo tipo’, ovvero quelle di coordinamento, completamento e supporto di cui agli articoli 5 e 6 del TFUE, esso ha proceduto secondo il consolidato meccanismo che abbina la raccomandazione di misure all’introduzione di consistenti incentivi finanziari per la loro attuazione e introduce a, corredo di questi ultimi, conseguenti procedure di controllo e valutazione facenti capo alle istituzioni eurounitarie (prevalentemente Commissione e Corte dei Conti) circa il corretto impiego dei fondi europei. Nel caso di specie, come si è già accennato *supra*, la continuità tra contenuti delle misure e organizzazione dei servizi incaricati di implementarle ha elevato la capacità di incidenza del programma sull’assetto delle amministrazioni nazionali. Si tratta di una prospettiva che meriterebbe di essere approfondita anche avendo a mente che, per molti versi, l’iniziativa di Garanzia Giovani ha concorso a preparare il terreno per l’adozione del cosiddetto ‘Pilastro europeo dei diritti sociali’ proclamato a Göteborg nel novembre 2017 (tra i cui principi figura anche il contenuto essenziale della Garanzia: cfr. capo I “Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro”, par. 4 “Sostegno attivo all’occupazione”, lett. b): «I giovani hanno diritto al proseguimento dell’istruzione, al tirocinio o all’apprendistato oppure a un’offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall’uscita dal sistema d’istruzione». Per una recente e ricca panoramica sullo stato della riflessione costituzionalistica relativa a questi temi, cfr. Bilancia P. (a cura di), *Diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, «Federalismi» [online], 4, 2018. URL: <<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37074>> [data di accesso: 02/10/2018].

Si comprende bene quindi come i primi commentatori abbiano da subito letto l'attuazione di Garanzia Giovani come un'occasione per una riforma delle politiche attive del lavoro e un rinnovamento dei servizi per l'impiego sulle cui 'gambe' tali politiche devono camminare,<sup>34</sup> parlando di un obiettivo *embedded*<sup>35</sup> nella cui prospettiva i primi destinatari del programma sono state le stesse amministrazioni italiane a livello centrale e periferico.

Un obiettivo incorporato, ma non certo nascosto che si è scelto di perseguire utilizzando il programma per imprimere uno 'shock' positivo al sistema, determinato da diversi elementi, tra i quali l'iniezione di risorse mai ricevute in queste proporzioni da un settore tradizionalmente povero, l'investimento su di una partenza rapida e affidata anzitutto a un'infrastruttura tecnologica (il portale di iscrizione), la creazione nell'ambito della comunicazione istituzionale del programma di elevate aspettative sul miglioramento delle condizioni occupazionali dei giovani.

Questa strategia coraggiosa o azzardata – essendo possibili entrambi i giudizi in astratto e prescindendo in questa sede da valutazioni in concreto – è stata, almeno in termini progettuali, studiata e voluta soprattutto dal Ministero competente, che ha puntato da subito sulla costruzione di due reti: quella dei soggetti chiamati, con diverse responsabilità, all'attuazione della *Garanzia* (le organizzazioni chiave individuate dal Piano nazionale)<sup>36</sup>; quella informativa, incentrata su di un portale nazionale concepito come *driver* polifunzionale della politica (essenziale per l'avvio del programma, rappresentando lo strumento d'adesione dei destinatari al programma e di raccolta delle informazioni necessarie al funzionamento del meccanismo di profilazione e presa in carico; fondamentale per gettare le basi di un sistema nazionale in grado di connettere e coordinare quelli territoriali, così favorendo la *governance* stessa della rete organizzativa e l'implementazione del programma anche con riferimento al suo costante monitoraggio). Entrambe queste reti hanno fatto capo alla Struttura di missione istituita quale autorità di raccordo verso l'interno (nei confronti delle amministrazioni statali, regionali e locali) e l'esterno (nei confronti dell'Unione europea).<sup>37</sup>

Da qui ha preso avvio un graduale riorientamento del sistema, che, combinando dinamiche *top-down* e *bottom-up*, ha proceduto prevalentemente sulla strada della cooperazio-

---

<sup>34</sup> Cfr., ad esempio, Vesani P., *La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia?*, «Politiche sociali», 3, 2014, pp. 491-496, ove accanto alle opportunità si evidenziano anche i limiti interni ed esterni del programma; Varesi P.A., *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della «Garanzia per i giovani»*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2, 2014, pp. 187-196, ove si pone l'accento sulla funzione di sperimentazione e catalizzazione che il programma stava assumendo in vista della riforma organica del settore. Per due bilanci provvisori ma più recenti (e in chiaroscuro) sulla capacità effettiva di Garanzia Giovani di innovare il sistema cfr. Avola M., L. Azzolina, M. Cuttone, *Le politiche del lavoro*; Vesani P., R. Lizzi, *La Garanzia giovani in Italia*.

<sup>35</sup> Così Vesani P., Lizzi R., *La Garanzia giovani in Italia*, p. 73.

<sup>36</sup> *Piano di attuazione italiano*, pp. 12 ss.

<sup>37</sup> Circa il contributo iniziale della Struttura, che, con l'avanzare della riforma generale delle politiche attive, ha poi lasciato il passo ad altre forme organizzative del raccordo (i tavoli tematici coordinati dalla Direzione competente del Ministero del lavoro e, dal febbraio 2015, il "Comitato politiche attive, servizi per l'impiego e Garanzia giovani" costituito presso lo stesso dicastero), cfr. le informazioni presenti in Vesani P., R. Lizzi, *La Garanzia giovani in Italia*, pp. 67-69.

ne tra Stato e Regioni, nella duplice direzione di un governo coordinato del programma (preludio di un riaccentramento nel governo generale delle politiche attive) e di un nuovo e diverso policentrismo della organizzazione e gestione dei servizi per l'impiego, con un più ampio coinvolgimento nell'erogazione delle misure previste da Garanzia Giovani (mediante lo strumento dell'accreditamento) di soggetti pubblici e privati esterni al sistema dei centri per l'impiego provinciali (nuove reti territoriali sulle quali può oggi far conto non soltanto l'implementazione del programma europeo).

### 3.5 Tra Stato, Regioni e Province

L'indirizzo unitario chiaramente rivolto a costruire una regia nazionale del programma, in grado anche di imporre una certa standardizzazione di misure e procedure operative, è stato bilanciato dalla decisione di affidare ai programmi regionali la declinazione dei contenuti della *Garanzia*. Tale affidamento, coerente con le coordinate costituzionali e istituzionali del settore, ha comportato disfunzioni più o meno prevedibili, ricevendo anche giudizi critici, ma nel complesso ha contribuito ad attivare e sviluppare quella cooperazione tra Stato e Regioni – certamente non sconosciuta al regionalismo italiano in altri settori di politiche – che ha rappresentato il laboratorio in cui il nostro ordinamento ha potuto sperimentare alcune scelte poi acquisite alla riforma organica dei servizi per l'impiego e delle politiche attive di cui al d.lgs. 150/2015 (uno dei decreti attuativi della legge delega n. 183/2014, cosiddetto Jobs Act 2).<sup>38</sup> Inoltre, la differenziazione, anche marcata, tra i programmi regionali, in particolare nella selezione delle misure attivabili in base al piano nazionale e nella distribuzione delle risorse tra le medesime, consente oggi una valutazione comparativa certamente utile all'implementazione della seconda fase del programma (2017-2020); pur potendo ipotizzare che tale opportunità sia stata almeno parzialmente colta nella riprogrammazione in sede di raccordo Stato-Regioni, va segnalata la rarità delle analisi di impatto che diano conto delle diverse performances regionali.<sup>39</sup>

Se è questo l'andamento fondamentale rilevabile nel processo d'attuazione della *Garanzia*, ciò non significa che tale processo si sia sviluppato in modo rettilineo.

Come si è anticipato, infatti, esso non solo ha incrociato a più riprese la riforma strutturale di settore nella quale si è infine inserita la *Garanzia per giovani* e nella quale sono rinvenibili importanti lasciti del programma europeo, ma ha anche incontrato sul proprio percorso due riforme di natura ordinamentale: il riordino delle province di cui alla l. 56/2014 (cosiddetta 'legge Delrio'); la revisione costituzionale approvata dalle Camere nell'aprile del 2016 e respinta dal *referendum* popolare del successivo dicembre.

Entrambe le riforme hanno introdotto elementi di incertezza per l'implementazione della *Garanzia*, ma in misura e con effetti molto diversi.

La legge Delrio, che non ha previsto tra le funzioni fondamentali delle province e delle

<sup>38</sup> Laddove per Jobs Act 1 s'intende stipulativamente il d.l. 34/2014, conv. l. 78/2014.

<sup>39</sup> Per un esempio in tal senso cfr. Senato della Repubblica – Ufficio valutazione d'impatto, *Mercato del lavoro e Garanzia Giovani. Come sono cambiati canali e probabilità d'ingresso nel mondo del lavoro per gli under 29. Piemonte e Sardegna*, luglio 2017.

città metropolitane quelle relative ai servizi al lavoro, ha comportato la riallocazione delle medesime e la riorganizzazione dei centri per l'impiego che di esse costituiscono i principali soggetti esecutori: un processo, questo, che Garanzia Giovani ha subito, in termini di confusione e rallentamento, ma ha altresì condizionato sotto due profili: nel percorso di governo, poiché la comune responsabilità del programma ha indotto Stato e Regioni a non puntare a soluzioni differenziate da Regione a Regione (come pur sarebbe stato possibile alla luce della legge)<sup>40</sup> bensì a co-gestire la transizione;<sup>41</sup> nella riconfigurazione dei centri per l'impiego, contribuendo soprattutto a innescare una riqualificazione del personale e a rinnovarne il ruolo nei confronti degli altri erogatori pubblici e privati di servizi per il lavoro.

La revisione costituzionale sembra abbia generato, invece, un condizionamento di altro tipo. Essa prevedeva l'attrazione alla potestà legislativa esclusiva *ex art.* 117, comma 2, Cost. delle politiche attive del lavoro, così determinando uno scenario di ben maggiore discrezionalità dello Stato nel governo e nell'organizzazione del settore. Per un verso, questa prospettiva ha rafforzato la legittimazione della regia nazionale di Garanzia Giovani, riducendo tra l'altro le resistenze regionali rispetto a una serie di scelte che da questo 'laboratorio' sono gradualmente state trasferite – come si dirà tra poco – nella riforma organica delle politiche attive. Per altro verso, nel momento in cui tale prospettiva è sfumata a seguito della mancata conferma referendaria della riforma, la cooperazione, forzosa e al tempo stesso conveniente, delle Regioni con lo Stato si è imposta definitivamente come schema di lungo termine per il governo non solo della *Garanzia* ma anche del sistema complessivo delle politiche attive, assecondando una direzione già imboccata all'indomani della revisione del Titolo V e della riforma Biagi.<sup>42</sup>

Venendo poi all'interazione tra il 'laboratorio' della *Garanzia per i giovani* e la riforma di cui al d.lgs. 150/2015 – un fenomeno probabilmente interessante da esaminare nella prospettiva del rapporto tra istituzioni e organizzazioni da altri indagato in questo volume –,<sup>43</sup> essa è rinvenibile sotto numerosi profili, dei quali almeno due devono essere sottolineati.

Il primo risiede nella creazione della rete nazionale delle politiche attive, che il d.lgs. 150/2015 sembra disegnare in base all'esperienza maturata nell'ambito della rete delle organizzazioni chiave tracciata nel Piano italiano di attuazione della *Garanzia Giovani* e sviluppatasi nel corso del primo anno e mezzo del programma.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Spunti per l'approfondimento in Servetti D., *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, «Il Piemonte delle autonomie» [online], 2, 2015, pp. 132-151. URL: <<http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/il-riordino-delle-funzioni-provinciali-nella-legge-delrio-e-nel-primo-anno-di-attuazione>> [data di accesso: 2/10/2018].

<sup>41</sup> Questa scelta, rinvenibile nell'accordo concluso in Conferenza unificata l'11 settembre 2014, ha poi condotto, attraverso un itinerario non poco accidentato, alle intese sancite nella seduta della Conferenza del 21 dicembre 2017, che hanno chiuso la fase transitoria nella gestione del finanziamento e del personale dei centri per l'impiego.

<sup>42</sup> Spunti ricostruttivi in Baldazzi D., *Il settore 'lavoro'*.

<sup>43</sup> Si veda in particolare il contributo di Giacomo Balduzzi.

<sup>44</sup> Interessante, a questo proposito, notare come il ruolo (*ad hoc*) della struttura di missione sia stato assunto

Il secondo può individuarsi nel percorso di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni erogate dai servizi per l'impiego. Qui, l'implementazione di Garanzia Giovani ha rappresentato un catalizzatore fondamentale sul piano sia normativo sia amministrativo. Sul primo versante, essa si è inserita in un percorso, avviato con la legge 92/2012 (riforma Fornero del mercato del lavoro e delle politiche attive), che attendeva un'evoluzione qualitativa e quantitativa dei livelli di cui all'art. 3, d.lgs. 181/2000, la quale è arrivata proprio con la definizione di dettaglio dei contenuti delle misure di attuazione della *Garanzia* (e anche la fissazione dei relativi costi standard); definizione che ha poi consentito al d.lgs. 150/2015 di prevedere l'emanazione da parte del Ministro del lavoro di un decreto di 'specificazione' dei livelli essenziali dell'intero settore dei servizi per l'impiego (al di là di quelli rivolti ai giovani), che, dopo l'intesa della Conferenza Stato Regioni del 21 dicembre 2017, è stato emanato l'11 gennaio 2018 e registrato dalla Corte dei conti il successivo 2 marzo. Sul secondo versante, va detto che l'individuazione dei livelli è così potuta avvenire sulla base di una prima sperimentazione che le amministrazioni regionali e i centri per l'impiego hanno potuto mettere in atto proprio grazie al programma europeo.

Vi è, infine, un terzo aspetto importante riferibile all'interazione tra Garanzia Giovani e il rinnovamento del sistema delle politiche attive, il quale riguarda un altro tipo di rete, e attiene all'organizzazione dei soggetti erogatori dei servizi per il lavoro. L'esigenza di dare attuazione al programma europeo ha comportato anche la necessità di rafforzare o, in alcune realtà territoriali, di costruire quasi *ex novo* una rete di soggetti in grado di fornire operativamente le misure che sostanziano la *Garanzia*. Ciò è avvenuto soprattutto attraverso l'istituto dell'accreditamento di soggetti pubblici e privati esterni all'amministrazione competente (ovvero al sistema dei centri per l'impiego), rappresentati prevalentemente da enti di formazione e agenzie per il lavoro, ma talora anche da cooperative sociali, istituti scolastici, enti locali, associazioni e fondazioni onlus. Come è stato rilevato in sede ufficiale, in questo ambito il processo di attuazione della *Garanzia* ha fatto sì che numerose Regioni si dotassero di norme sull'accreditamento (previste dalla legislazione nazionale e mai adottate) e altre, che pure avevano in passato disciplinato questo istituto, lo attivassero effettivamente.<sup>45</sup>

L'esigenza di concretizzare le misure della *Garanzia*, comportando l'allargamento della rete dei soggetti erogatori oltre i confini dei centri per l'impiego, ha contribuito al rinnovamento delle modalità operative e delle competenze interne al sistema delle politiche attive (verso il cui miglioramento si sono poi dirette anche iniziative di formazione-riqualificazione del personale delle amministrazioni competenti). Un sistema che, attraverso

---

da un organismo a competenza più estesa (il Comitato ministeriale incaricato del raccordo con il complesso delle politiche europee in materia) e sia stato interpretato dagli attori istituzionali del sistema come «una sorta di 'prova generale'» in vista dell'entrata in funzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (vedi ISFOL, *Rapporto sulla Garanzia Giovani*, maggio 2016, p. 124. URL: <<http://www.isfol.it/isfol-europa/garanzia-giovani/approfondimenti-tematici/rapporto-garanzia-giovani>> [data di accesso: 2/10/2018]).

<sup>45</sup> ISFOL, *Rapporto sulla Garanzia Giovani*, p. 26. In tal senso anche Cerruto M., M. Marocco., *Il programma Garanzia Giovani*, p. 313. Che su questo piano il sistema lombardo abbia funzionato, almeno in parte, come modello di riferimento sembra suggerito dalle notazioni svolte più in generale da Vesan P., R. Lizzi, *La Garanzia giovani in Italia*.

l'attuazione di Garanzia Giovani, ha dunque potuto 'apprendere collettivamente' nuovi modi di prestare i propri servizi, trasformando – quando ciò ha funzionato – protocolli e percorsi cartacei e burocratici in attività operative, che (diversamente dal passato) sono state altresì monitorate.

### 3.6 Amministrazioni più aperte, società più attiva

Le considerazioni da ultimo svolte consentono di osservare anche un altro aspetto rilevante per il nostro discorso, che attiene alla collaborazione tra amministrazioni e organizzazioni sociali fuori dal circuito dell'accREDITAMENTO.

Una caratteristica del programma, infatti, è stata quella di veicolare lo 'shock' di cui sopra mediante la cooperazione diretta delle maggiori associazioni datoriali nazionali e alcuni grandi player economici.<sup>46</sup> In genere, la partnership con tali soggetti è servita, specialmente nella fase di avvio, a diffondere le informazioni sul funzionamento del programma e sulle relative opportunità presso le aziende datrici di lavoro, il cui interesse è stato catalizzato da alcune misure in particolare (cofinanziamento delle indennità di tirocinio; bonus occupazionali). Sfruttando la struttura multilivello delle associazioni datoriali e la massa critica di alcuni grandi gruppi imprenditoriali, queste iniziative hanno puntato a incrementare nel più breve tempo possibile l'erogazione di misure dirette all'inserimento nel mondo del lavoro e, dunque, a intaccare i dati statistici fondamentali sui quali si è giocata fin da principio la discussione intorno alla performance di Garanzia Giovani. Per altro verso, l'effetto 'cascata' innescato presso le articolazioni territoriali delle associazioni datoriali ha certamente favorito il networking a livello locale tra questi soggetti e il sistema dei servizi al lavoro, il quale si è talora spinto fino all'assunzione in capo a tali associazioni, attraverso società totalmente o parzialmente partecipate, di funzioni di erogazione dei servizi.<sup>47</sup>

È poi interessante osservare che l'apertura all'esterno impressa da Garanzia Giovani al sistema dei servizi per l'impiego potrebbe aver compensato uno dei limiti dell'attuazione del programma.

La concentrazione delle energie sul sistema delle politiche attive, sebbene del tutto fisiologica, ha posto in secondo piano il problema di come affrontare le cause generatrici della condizione di NEET che stanno alla base di o circondano quelle concernenti più specificamente l'ingresso nel mondo del lavoro e che riguardano più estesamente la transizione alla vita adulta.<sup>48</sup> Tali fattori, attinenti ai percorsi personali, familiari, sociali dei giovani inattivi o disoccupati<sup>49</sup> rischiano spesso di non essere intaccati anche dagli

---

<sup>46</sup> Si veda l'elenco delle organizzazioni partner nazionali di Garanzia Giovani pubblicato sul sito del programma. URL: <<http://www.garanziaiovani.gov.it/Partnership/Pagine/default.aspx>> [data di accesso: 02/10/2018].

<sup>47</sup> Benché tale sviluppo mirasse senz'altro ad aumentare la platea degli attori delle 'prese in carico', per altro verso si può ipotizzare che esso abbia innescato fenomeni di competizione in grado di ridurre le potenzialità positive connesse ad un ruolo più neutro delle organizzazioni datoriali.

<sup>48</sup> Sul punto v. Mesa D., *Garanzia Giovani e la trasformazione*, pp. 232-234

<sup>49</sup> Di *multifaceted barriers* all'occupazione parla l'OCSE, la quale afferma che l'ingresso al mondo del

incentivi più energici ed efficaci a favore di una prima esperienza lavorativa, richiedendo invece iniziative ulteriori che puntino a raggiungere proattivamente i giovani, a disegnare percorsi individualizzati e a stimolarne il coinvolgimento nella vita collettiva.<sup>50</sup>

Come è stato rilevato in sede di ricerca empirica,<sup>51</sup> l'attuazione di Garanzia Giovani, specie dopo i primi due anni, ha conosciuto un significativo fiorire di iniziative in questa direzione, le quali hanno potuto connettersi anche con altri interventi a favore della transizione dei giovani dalla scuola al lavoro (si pensi all'istituto dell'alternanza). Anche queste reti intessute nelle maglie del programma rappresentano oggi un patrimonio da non disperdere. Sviluppatesi prevalentemente a livello locale (macro e micro), esse sono portatrici di pratiche della *Garanzia* talora non convenzionali e volte a ibridare le misure prevalenti (come il tirocinio) con strumenti potenzialmente in grado di intaccare i fattori di blocco cui si è fatto cenno. La valutazione di tali iniziative e il loro inserimento in un circuito di *best practices* in chiave di istituzionalizzazione dal basso si profila come una delle opportunità più rilevanti per controbilanciare la tendenza del programma a fossilizzarsi su misure standard e per alimentare il processo di rigenerazione e innovazione di quella combinazione tra politiche attive e politiche giovanili che Garanzia Giovani, con tutti i suoi limiti, ha positivamente innescato.

---

lavoro può essere ostacolato contestualmente da fattori molteplici e multidimensionali: cfr. OECD, *Job Creation and Local Economic Development*, Paris, OECD Publishing, 2014, p. 87.

<sup>50</sup> Spunti ricostruttivi sul problema e sulla necessità che le politiche di contrasto ai NEET assumano finalità di inclusione sociale in Baici E., D. Servetti, C. Aina, G. Balduzzi, G. Casalone, M. Rostan, *Non solo stage: lavoro, inclusione e progetti di comunità in una sperimentazione a Novara*, in Alfieri S., E. Sironi (a cura di), *Una generazione in panchina. Da NEET a risorsa per il Paese*, Milano, Vita e pensiero, 2017, pp. 315-329: 323-325. In tal senso cfr. anche Terzo G., *Il Terzo settore come driver delle politiche di attivazione dei giovani Neet in un'ottica di 'secondo welfare'. Alcune riflessioni a margine dell'iniziativa Youth Guarantee*, paper presentato al XII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 25-25 maggio 2018, Università degli studi di Trento.

<sup>51</sup> Si vedano ad esempio le esperienze e i progetti considerati in Alfieri S., E. Sironi (a cura di), *Una generazione in panchina*, e in Terzo G., *Il Terzo settore come driver*.

## 4. Il Regolamento europeo 679/2016 e l'utilizzo delle banche dati in sanità

Maurizio Campagna

### 4.1. Introduzione: la sanità alla prova della nuova *privacy*

La sanità, che da sempre costituisce un settore industriale a elevata complessità di funzionamento, si trova oggi a dover gestire l'onda d'urto dello sviluppo tecnologico. Si pensi soltanto alle potenzialità e agli sviluppi, affascinanti quanto difficilmente prevedibili, dell'intelligenza artificiale, destinata a incidere su tutte le dinamiche relazionali che compongono il settore sanitario (medico-paziente, paziente-struttura, professionista sanitario-struttura), modificandole dal profondo, fino a scardinarne l'attuale assetto.

Semplificando, è in definitiva possibile immaginare un futuro che per molti aspetti è già il nostro presente: «L'intelligenza artificiale (IA) non è fantascienza: fa già parte delle nostre vite». Così enfaticamente si apre la comunicazione della Commissione europea, *L'intelligenza artificiale per l'Europa*,<sup>1</sup> che delinea le linee di sviluppo per il settore a livello di UE.<sup>2</sup>

Sempre più ampie porzioni di attività fino a oggi realizzate da professionisti sanitari saranno, dunque, svolte direttamente dai ritrovati della tecnologia. Tale circostanza inciderà sulla natura e sull'assetto della relazione di cura, finora confinata nell'ambito delle attività umane, e valutata alla luce di categorie costruite sui rapporti tra individui (responsabilità, errore, diligenza, rischio, ma anche riservatezza, condivisione di informazioni...).

La centralità del ruolo che l'intelligenza artificiale sta assumendo nell'economia e nella società è dimostrata dall'attivazione da parte della Commissione europea di un gruppo di 52 esperti (*High-Level Expert Group on Artificial Intelligence*) presso la DG *Communications Networks, Content and Technology* con il compito di promuovere iniziative a livello di Unione, inclusa l'elaborazione di raccomandazioni sul futuro sviluppo delle relative politiche di settore, alla ricerca di un difficile equilibrio tra istanze etiche, legali e sociali e socio-economiche.

Il 18 dicembre 2018 il Gruppo ha pubblicato il primo *Draft Ethics guidelines for trustworthy AI*,<sup>3</sup> attualmente sottoposto alla valutazione dei portatori di interesse, che potranno esprimere i loro pareri sul documento in vista dell'approvazione definitiva.

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, COM (2018) 237, 25 aprile 2018.

<sup>2</sup> Il documento in lingua italiana è disponibile al seguente URL: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-237-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>> [data di accesso: 02/01/2019].

<sup>3</sup> Il documento è consultabile online. URL: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai>> [data di accesso: 02/01/2019].

La tutela della privacy del paziente come responsabilità diretta dell'operatore sanitario e della struttura rientra nel più generale contesto della relazione di cura e di fiducia tra il medico e il suo assistito, che si basa sul consenso informato e che oggi è espressamente promossa e valorizzata dall'ordinamento (legge 22 dicembre 2017 n. 219 in materia di consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento, art. 1).

La tutela della riservatezza costituisce inoltre un preciso obbligo deontologico dei professionisti sanitari impegnati nelle attività di cura e assistenza che deriva direttamente 'dall'essere in relazione' con l'assistito.

Il Codice di deontologia medica del 2014, in particolare, tra gli 'Obblighi peculiari del medico' inserisce la tutela «della riservatezza dei dati personali e della documentazione in suo possesso riguardante le persone anche se affidata a codici o sistemi informatici» (art. 10). Anche l'infermiere è tenuto ad assicurare e tutelare la riservatezza nel trattamento dei dati relativi all'assistito. Nella raccolta, nella gestione e nel passaggio di dati, si limita a ciò che è attinente all'assistenza (Codice deontologico dell'Infermiere, art. 26).

L'applicazione diffusa dell'intelligenza artificiale in ambito sanitario inciderà proprio su queste dinamiche, ancora oggi regolate principalmente con riferimento ad attività umane. I cambiamenti non potranno che investire anche il profilo specifico della raccolta e della conservazione dei dati sanitari, attività sulle quali poggerà la nuova relazione di cura sempre più intermediata dalla tecnologia, che di dati si alimenta e con i dati è implementata.

Il diritto e più in generale l'attività di regolazione del settore potrebbero, dunque, trovarsi in affanno, costretti a inseguire il progresso che, se da un lato offre sempre nuove possibilità alla diagnosi, alla cura e alla riabilitazione, dall'altro apre nuovi fronti problematici e nuove esigenze di tutela per il paziente.

La sanità rappresenta dunque per la sua intrinseca complessità un vero e proprio 'banco di prova' per la tenuta del sistema di protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali così come disciplinato dal Regolamento UE 2016/679<sup>4</sup> e dal d.lgs. 10 agosto 2018 n. 101<sup>5</sup> di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del predetto Regolamento.

In particolare, in questo contributo, si cercherà di riflettere sull'uso delle banche dati sanitarie da parte delle pubbliche amministrazioni a partire da una considerazione ovvia, ma che tuttavia è funzionale a definire l'oggetto di queste considerazioni. Il trattamento dei dati da parte di una pubblica amministrazione, soprattutto dopo l'avvento del Regolamento, non può e non deve essere considerata una mera 'attività burocratica' strumentale alla cura concreta dei diversi interessi pubblici di volta in volta considerati. Il Regolamento, infatti,

---

<sup>4</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, GU L 119, 4 maggio 2016, pp. 1-88.

<sup>5</sup> Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

non introduce soltanto delle regole nuove, ma dà vita a un diverso approccio culturale alla *privacy*, dinamico e non più statico. Tutti i soggetti coinvolti nella 'filiera del dato', di cui si delineano nuovi profili e nuove responsabilità, sono chiamati, infatti, a un impegno costante e proattivo per raggiungere il risultato di un trattamento lecito, sicuro, e realmente utile.

Il Regolamento e il decreto di adeguamento innovano quindi la relazione tra cittadino e pubblica amministrazione sotto il profilo specifico dell'affidamento di informazioni personali all'ente pubblico affinché quest'ultimo possa portare a termine le sue finalità istituzionali con il risultato che anche il trattamento dei dati personali rientra oggi a pieno titolo in una relazione più ampia basata sulla trasparenza e sulla maggior tutela delle prerogative del singolo utente, sempre meno 'suddito' anche per quanto riguarda la gestione delle informazioni che lo riguardano.

In tale contesto, profondamente mutato, si iscrive questa riflessione, finalizzata a porre domande più che a dare risposte proprio all'alba di una nuova epoca, quando ancora nuove prassi applicative devono formarsi e misurarsi con un diverso apparato di regole.

È bene dunque innanzitutto delimitare dal punto di vista soggettivo i confini di queste considerazioni. L'utilizzo delle banche dati in sanità come ambito di indagine è, infatti, trasversale a molti comparti della pubblica amministrazione, richiamando categorie proprie di molti settori disciplinari, anche estranei al diritto: del resto il pericolo quando si voglia trattare anche di un solo aspetto della materia sanitaria, come è stato efficacemente osservato da chi, per primo, ha sistematizzato il diritto sanitario come ambito materiale, è sempre lo stesso, quello cioè di realizzare un «informe zibaldone, slegato e sconnesso»:<sup>6</sup> sono, infatti, le caratteristiche proprie del settore a esporre l'interprete a questo rischio perché 'tutto in fondo è sanità'.

Queste riflessioni dunque si concentreranno esclusivamente sull'utilizzo delle banche dati, intese quali raccolte di informazioni inerenti allo stato di salute delle persone, da parte delle pubbliche amministrazioni sanitarie, vale a dire enti la cui finalità è l'erogazione di prestazioni di cura e assistenza (ASL, Aziende Ospedaliere ecc.), talvolta associata ad attività di ricerca (IRCCS pubblici, Policlinici universitari, ecc.).

Tutti i predetti enti e le loro articolazioni sono riuniti nel «complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione» che costituisce il Servizio sanitario nazionale (SSN).<sup>7</sup>

Tra le pubbliche amministrazioni gli enti e le strutture del SSN appena ricordati possono considerarsi veri e propri 'produttori originari' di dati sanitari, nonché i primi conservatori e i primi utilizzatori diretti, laddove indefinito può essere, invece, anche tra i soggetti pubblici, il novero di soggetti che possono trarvi un'utilità.

I risultati dell'analisi, sebbene concentrata su uno specifico settore, rappresentano, agli occhi di chi scrive un buon punto di osservazione per guardare, in chiave più generale, all'esigenza per le pubbliche amministrazioni di governare i processi di intensa trasformazione istituzionale e organizzativa, come è nello spirito di questo volume.

---

<sup>6</sup> Lessona S., *Trattato di diritto sanitario*, vol. I, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1914, p. 36.

<sup>7</sup> Legge 23 dicembre 1978, n. 833 Istituzione del servizio sanitario nazionale, art. 1.

In questo caso, com'è evidente, la sfida è rappresentata soprattutto dalla necessità di riprogettare le strutture organizzative e i processi produttivi degli enti pubblici sanitari che risultano essere fortemente accelerati dall'innovazione tecnologica e dalla sempre più impressionante mole di dati che quotidianamente la sanità pubblica immagazzina, gestisce e condivide.

#### 4.2. Le nuove regole in materia di dati sanitari

In sanità più che in altri settori la gestione di banche dati richiede un delicato bilanciamento tra molteplici interessi che potrebbero risultare, sul piano pratico, anche tra loro fortemente confliggenti: la tutela del diritto fondamentale dell'individuo alla riservatezza nella sua dimensione più ampia e più complessa di diritto all'autodeterminazione informativa «quale diritto del singolo di scegliere cosa rivelare e cosa mantenere privato di sé, in altri termini che immagine dare di sé senza manipolazioni e distorsioni indebite»<sup>8</sup> da un lato e, dall'altro, un indefinito numero di interessi potenzialmente contrapposti.

Si pensi, ad esempio, alla libertà di ricerca e alla libertà di iniziativa economica, soprattutto in quei comparti produttivi, come il farmaceutico, dove entrambe si fondono in un connubio necessario e inscindibile; oppure all'interesse generale al buon andamento dell'amministrazione sanitaria che, che sul piano pratico, si traduce nell'attività di *'decision making'* e trova nelle raccolte di dati solidi ancoraggi e stelle polari per orientarsi. Non sarebbe possibile, ad esempio, allocare correttamente risorse economiche in un settore caratterizzato da una *'specialità diffusa'* dei fabbisogni, determinata da fattori demografici, epidemiologici, storici e culturali.

Il Regolamento UE 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, non contiene una definizione di banca dati, laddove, invece, il d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 (Codice privacy) all'art. 4 lett. p. definiva *'banca dati'* «qualsiasi complesso organizzato di dati personali, ripartito in una o più unità dislocate in uno o più siti». Sebbene il d.lgs. 10 agosto 2018 n. 101 abbia abrogato il citato articolo 4, i due elementi fondamentali della definizione possono essere ritenuti ancora validi, quanto meno in un'ottica chiarificatrice: il primo, di natura *'quantitativa'* per cui i dati devono essere un complesso, vale a dire una pluralità di informazioni; e uno di natura *'qualitativa'*, consistente nella loro organizzazione. Le informazioni devono essere, cioè, organizzate affinché le stesse risultino accessibili, ma anche facilmente reperite, aggiornate e modificate. Il Regolamento UE 2016/679 contiene, invece, la nozione di archivio (art. 4, n. 6) definito come «qualsiasi insieme strutturato di dati personali accessibili secondo criteri determinati, indipendentemente dal fatto che tale insieme sia centralizzato,

---

<sup>8</sup> Califano L., *Brevi riflessioni su privacy e costituzionalismo al tempo dei big data*, «Federalismi» [online], 9, 2017, pp. 2-7: 3. URL: <[https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=438&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE\\_02052017161209%2Epdf&content=Brevi%2Briflessioni%2Bsu%2Bprivacy%2Be%2Bcostituzionalismo%2Bal%2Btempo%2Bdei%2Bbig%2Bdata&content\\_auth=%3Cb%3ELicia%2BCalifano%3C%2Fb%3E](https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=438&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE_02052017161209%2Epdf&content=Brevi%2Briflessioni%2Bsu%2Bprivacy%2Be%2Bcostituzionalismo%2Bal%2Btempo%2Bdei%2Bbig%2Bdata&content_auth=%3Cb%3ELicia%2BCalifano%3C%2Fb%3E)> [data di accesso: 02/01/2019].

decentralizzato o ripartito in modo funzionale o geografico».<sup>9</sup> La definizione poggia a ben vedere sui medesimi requisiti quantitativo e organizzativo contenuti nella nozione di banca dati del codice privacy italiano, che può ritenersi assorbita in quella di 'archivio'.

In ogni caso ora come allora non sono rilevanti le dimensioni della raccolta di dati, che possono essere anche contenute: persino lo schedario clienti di un piccolo studio legale può considerarsi, infatti, una banca dati o un archivio.

Coerentemente con la delimitazione dell'oggetto di questa indagine, è opportuno individuare la natura dei dati raccolti in una banca dati creata e gestita da amministrazioni pubbliche sanitarie.

Per quanto non esistesse sotto la vigenza del vecchio codice privacy una definizione formale di banca dati sanitaria, la stessa poteva essere facilmente ricostruita a partire dagli elementi normativi a disposizione con il risultato che 'un complesso organizzato di dati sanitari', di dati perciò sensibili, poteva considerarsi una banca dati sanitaria. A norma dell'abrogato articolo 4 lett. d) del d.lgs. 196/2003, infatti, erano considerati 'sensibili' i dati idonei a rivelare, tra gli altri aspetti, lo stato di salute delle persone.

Il Regolamento UE 679/2016 non contiene, invece, una definizione di dati sensibili, ma, all'art. 9, viene fissato il generale divieto di trattamento per «particolari categorie di dati». Tra questi, sono compresi quelli che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché i dati genetici, biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dei dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona.

In particolare, l'art. 4, al comma 15 stabilisce che sono «dati relativi alla salute quelli personali attinenti alla salute fisica o mentale di una persona fisica, compresa la prestazione di servizi di assistenza sanitaria, che rivelano informazioni relative al suo stato di salute».

Anche il contenuto del considerando n. 35 è assai rilevante al fine di ricercare tra le nuove regole gli elementi strutturali di una banca dati sanitaria: «Nei dati personali relativi alla salute dovrebbero rientrare tutti i dati riguardanti lo stato di salute dell'interessato che rivelino informazioni connesse allo stato di salute fisica o mentale passata, presente o futura dello stesso». Questi comprendono anche «un numero, un simbolo o un elemento specifico attribuito a una persona fisica per identificarla in modo univoco a fini sanitari, le

---

<sup>9</sup> Si tratta della medesima definizione già contenuta all'art. 2, lett. c) della Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. La Corte di Giustizia nella sentenza 10 luglio 2018, causa C-25/17 ha chiarito con riferimento all'art. 2, lett. c) della Direttiva 95/46/CE che la nozione di 'archivio' «include l'insieme di dati personali raccolti nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta, contenente nomi, indirizzi e altre informazioni riguardanti le persone contattate porta a porta, allorché tali dati sono strutturati secondo criteri specifici che consentono, in pratica, di recuperarli facilmente per un successivo impiego. Affinché il suddetto insieme rientri in tale nozione, non è necessario che esso comprenda schedari, elenchi specifici o altri sistemi di ricerca». Tale apertura a raccolte meno complesse e meno sofisticate può essere estesa anche alla definizione di archivio, identica dal punto di vista letterale, di cui all'art. 4 n. 6 del Regolamento (UE) 2016/679. Il chiarimento della Corte di Giustizia assume particolare rilevanza dal momento che l'art. 2 del Regolamento delimita il suo ambito di applicazione al trattamento interamente o parzialmente automatizzato di dati personali e al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti in un 'archivio' o destinati a figurarvi.

informazioni risultanti da esami e controlli effettuati su una parte del corpo o una sostanza organica, compresi i dati genetici e i campioni biologici; e qualsiasi informazione riguardante, ad esempio, una malattia, una disabilità, il rischio di malattie, l'anamnesi medica, i trattamenti clinici o lo stato fisiologico o biomedico dell'interessato, indipendentemente dalla fonte, quale, ad esempio, un medico o altro operatore sanitario, un ospedale, un dispositivo medico o un test diagnostico in vitro».

È opportuno evidenziare che il legislatore europeo, molto correttamente e in modo coerente con i principi che hanno ispirato l'adozione del Regolamento, valorizza il collegamento del dato sanitario al suo principale fattore produttivo, e cioè le attività e i servizi resi nell'ambito di strutture sanitarie, conferendo un carattere di dinamicità a questo profilo della relazione con l'utente. In tal senso, il divieto generale di trattamento di particolari categorie di dati di cui all'art. 9 del Regolamento non opera in una serie di circostanze che, in ambito sanitario, corrispondono all'erogazione dell'assistenza sanitaria complessivamente intesa.

Il trattamento è infatti consentito «se necessario per finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro, valutazione della capacità lavorativa del dipendente, diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale ovvero gestione dei sistemi e servizi sanitari o sociali sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri o conformemente al contratto con un professionista della sanità [...]» (art. 9, par. 2, lett. h).

Tale previsione non solo valorizza opportunamente il collegamento tra dato e attività sanitaria che lo genera, ma laddove fa esplicito riferimento al contratto con un professionista sanitario, iscrive la tutela della riservatezza nella dinamica relazionale tra paziente e operatore, con le implicazioni che, in prospettiva, possono derivare dall'impiego diffuso dell'intelligenza artificiale e di cui si è fatto cenno al precedente paragrafo.

Ai sensi del co. 4 dell'art. 9 del Regolamento, gli Stati membri possono mantenere o introdurre ulteriori condizioni, comprese limitazioni, con riguardo al trattamento di dati genetici, dati biometrici o dati relativi alla salute.

Il d.lgs. n. 101/2018, adeguando l'ordinamento nazionale alle regole europee e in attuazione della ricordata disposizione, ha previsto che tali tipologie di dati possono essere oggetto di trattamento in presenza di una delle condizioni stabilite al paragrafo 2 del medesimo articolo 9 e in conformità alle misure di garanzia disposte dal Garante. Tali misure sono adottate sentito il Ministero della Salute che è tenuto ad acquisire il parere del Consiglio Superiore di Sanità (d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, art. 2-septies, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera f) d.lgs. 101/2018).

Nel momento in cui si scrive, le predette misure di garanzia non sono state ancora adottate. Il *Considerando* n. 53 a tale proposito chiarisce che le stesse non dovrebbero «ostacolare la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione quando tali condizioni si applicano al trattamento transfrontaliero degli stessi».

Da un'attività sanitaria, scaturiscono contestualmente anche altre attività volte alla tutela della riservatezza dell'utente che ha affidato i suoi dati all'ente pubblico, nell'ottica della proattività richiesta dal Regolamento UE 2016/679.

Gli enti del SSN risultano pertanto naturali 'fabbriche di dati' idonei a rivelare lo stato di salute delle persone. Se a questi si aggiungono le strutture accreditate e gli enti uni-

versitari e di ricerca funzionalmente collegati alla sanità pubblica in virtù di convenzioni e accordi per la gestione delle attività di ricerca, si può facilmente intuire la dimensione del patrimonio informativo complessivo, idoneo a rivelare il profilo di salute dell'intera popolazione, con un livello di dettaglio e di precisione difficilmente raggiungibile da altre raccolte di informazioni.

La possibilità, data dagli strumenti informatici, di riunire gli archivi di dati sanitari generati e raccolti da ogni singolo produttore dilata enormemente le possibilità di utilizzo di queste informazioni. Il generale ritardo della digitalizzazione nella pubblica amministrazione ha riguardato anche il settore sanitario, rendendo ancora solo potenziale uno scenario che ben presto diventerà realtà, trascinandosi dietro esigenze di tutela e protezione sempre nuove, al ritmo frenetico del progresso.

L'importanza strategica delle banche dati in ambito sanitario e più in generale della digitalizzazione della sanità è stata colta e valorizzata dal legislatore con una serie di previsioni normative alle quali tuttavia non è seguito sul piano pratico lo sviluppo atteso.<sup>10</sup> Tra le principali, l'art. 12 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 contiene la disciplina giuridica del Fascicolo sanitario elettronico (FSE) definito quale l'insieme dei dati e documenti digitali di tipo sanitario e sociosanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi, riguardanti l'assistito. Il FSE è istituito dalle regioni e province autonome.

La definizione coincide con quella di una banca dati sanitaria per così dire generalista che contiene dati sullo stato di salute prodotti nel contesto di un sistema sanitario regionale.

Il Garante per la protezione dei dati personali con delibera n. 25 del 16 luglio 2009, sensibile alle nuove sfide della sanità, aveva anticipato il legislatore nazionale approvando le Linee guida in tema di Fascicolo sanitario elettronico e di dossier sanitario, in un'epoca in cui questi due fondamentali strumenti della sanità elettronica non erano stati ancora definiti a livello nazionale né da norme di carattere primario né da norme di carattere secondario. A livello di singola struttura, invece, i dati sulla salute degli assistiti vengono raccolti nel dossier sanitario, costituito, secondo la definizione delle Linee guida in materia di dossier sanitario approvate dal Garante per la protezione dei dati personali con delibera del 4 giugno 2015 n. 331 «dall'insieme dei dati personali generati da eventi clinici presenti e trascorsi riguardanti l'interessato, messi in condivisione logica a vantaggio dei professionisti sanitari che presso lo stesso titolare del trattamento lo assistono».

Le Linee guida specificano per entrambi gli strumenti che gli stessi rappresentano trattamenti diversi e ulteriori rispetto a quello effettuato dal professionista sanitario con le informazioni acquisite in occasione del singolo evento clinico per il quale l'interessato si rivolge a esso. La finalità principale dei due strumenti è infatti conservare una 'memoria storica' degli eventi sanitari di rilievo relativi a un medesimo individuo nell'ottica di rendere più efficienti i processi di diagnosi e cura, ma anche di ridurre i costi della spesa sanitaria derivanti, ad esempio, dalle ripetizioni di esami inutili, dalla prescrizione di farmaci inefficaci tenuto conto della specifica storia clinica del paziente.

---

<sup>10</sup> Corso M., C. Sgarbossa, *Sanità digitale: il 2018 ci ha deluso, ma ecco i buoni segnali per il 2019*, «Agenda Digitale» [on line], 24 dicembre 2018. URL: <<https://www.agendadigitale.eu/sanita/sanita-digitale-il-2018-ci-ha-deluso-ma-ecco-i-buoni-segnali-per-il-2019/>> [data di accesso: 02/01/2019].

Dalla natura di trattamenti diversi e ulteriori rispetto a quello ordinario legato a un singolo evento clinico il Garante fa derivare alcune specifiche cautele legate alla corretta comunicazione al paziente che dovrà evidenziare l'intenzione del titolare di costituire un insieme di informazioni personali riguardanti l'interessato il più possibile completo al fine di migliorare il suo percorso di cura all'interno della struttura. L'informativa, infatti, dovrà chiaramente indicare che sarà consentito un accesso integrato a tali banche dati da parte del personale sanitario coinvolto. Come è noto, infatti, il percorso di cura e assistenza sempre di più si sviluppa secondo la logica di integrazione professionale, sia all'interno di una struttura sanitaria, nelle fasi del ricovero, sia tra 'ospedale e territorio', creando pertanto un ponte verso l'esterno.

La corretta e completa informazione deve garantire al paziente la libertà di decidere liberamente, sulla base del consenso, se acconsentire o meno alla costituzione di un documento che, soprattutto se alimentato nel tempo, permetterà di ricostruire la sua storia sanitaria, rendendola disponibile a tutti i soggetti coinvolti nelle attività assistenziali

Tali ultime considerazioni ci conducono ad approfondire le funzioni delle banche dati in sanità di cui il Fascicolo Sanitario Elettronico e il Dossier sanitario rappresentano due importanti esempi, espressamente disciplinati dal legislatore.

### **4.3. Le banche dati sanitarie come strumenti multifunzione**

Le funzioni delle banche dati sanitarie sono molteplici. Alcune di esse presentano un elevato grado di strategicità nell'ambito della gestione e programmazione delle attività sanitarie in una logica industriale, sia a livello di singola struttura, sia a livello di sistema (regionale o nazionale).

Innanzitutto, al di là dell'utilizzo delle informazioni in attività cliniche e di ricerca, che saranno analizzate nel prosieguo, già l'ordinaria gestione amministrativa di un ente sanitario conduce le strutture alla creazione e gestione di banche dati. La conservazione delle cartelle cliniche – e quindi di masse di informazioni sullo stato di salute delle persone – è necessaria, infatti, a fini della rendicontazione delle attività svolte in nome e per conto del Servizio sanitario nazionale da parte delle strutture accreditate per ottenerne il rimborso da parte della Regione. Non solo. L'accesso a tale banca dati sanitaria, che in definitiva costituisce la fonte per la costruzione e l'attivazione del dossier sanitario, è funzionale alle attività di controllo delle autorità pubbliche deputate alla verifica della corrispondenza tra le prestazioni rendicontate e quelle effettivamente svolte e del livello di appropriatezza dell'assistenza erogata.

Il Garante per la protezione dei dati personali nel provvedimento del 13 luglio 2006 [doc. web 1320728]<sup>11</sup> ha ben evidenziato come i dati sanitari conservati nelle cartelle cliniche siano necessari per l'espletamento di una serie di attività amministrative disciplinate da fonti di rango primario e secondario connesse all'erogazione di prestazioni di ricovero

---

<sup>11</sup> URL: <<https://www.gpdp.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1320728>> [data di accesso: 30/01/2019].

e cura. Risultano pertanto necessari la conservazione delle cartelle cliniche, dei dati in esse registrati, ma anche la predisposizione di strumenti quali il registro delle cartelle con funzione di rubrica di archivio per gestire, organizzare e trattare la banca dati cartelle cliniche.

In altre parole, l'ordinaria attività industriale sanitaria richiede la conservazione di masse significative di dati sanitari, e perciò ultrasensibili. Le peculiarità del settore inoltre sono alla base di una dettagliata e copiosa normativa sui controlli esercitati in modo incrociato da diverse autorità pubbliche, finalizzati all'accertamento di molteplici indici e parametri. L'utilizzo delle banche dati risulta pertanto uno strumento di gestione ordinaria dell'industria sanitaria, pubblica e privata.

A ben vedere, allargando il campo dell'indagine quanto meno a livello dei servizi regionali, i dati sanitari presentano altresì un elevato valore strategico per la corretta allocazione delle risorse pubbliche: senza dati, ordinati, accessibili, interoperabili, non sarebbe, infatti, possibile svolgere adeguatamente il lavoro di *policy maker* in sanità, a tutti i livelli, non solo macro, ma anche di singola ASL. Del resto, non sarebbe nemmeno pensabile erogare prestazioni di buona qualità. Le informazioni organizzate, sono dunque un imprescindibile strumento per programmare, decidere e curare concretamente gli interessi dei cittadini in ambito sanitario.

Tra le finalità del FSE, non a caso, il legislatore indica la programmazione sanitaria, la verifica delle qualità delle cure e la valutazione dell'assistenza sanitaria (art. 12, co. 2, d.l. 18 ottobre 2012, n 179). Il co. 2-bis (introdotto dall'art. 17 del d.l. 21 giugno 2013 n. 69), istituisce il dossier farmaceutico quale parte specifica del FSE al fine di favorire la qualità, il monitoraggio, l'appropriatezza nella dispensazione dei medicinali e l'aderenza alla terapia ai fini della sicurezza del paziente. Il Fascicolo farmaceutico è aggiornato a cura della farmacia che effettua la dispensazione.

L'innalzamento del livello della sicurezza dei pazienti costituisce un'altra finalità per il cui raggiungimento può contribuire la condivisione di una pluralità di dati sanitari organizzati in una banca dati. Conoscere la storia clinica di un paziente, alimentata dai dati in possesso di diversi titolari e centralizzati in un unico archivio, ben potrebbe contribuire a contenere, ad esempio, il rischio di prescrizioni errate o inappropriate, o l'effettuazione di trattamenti inefficaci o addirittura dannosi. Si pensi infine alla possibilità di ricostruire il profilo di salute di un paziente in una situazione di emergenza tale per cui non sia possibile procedere regolarmente all'anamnesi.

Ma vi è di più. Come già ricordato, i dati alimentano le intelligenze artificiali che si stanno conquistando un ruolo di primo piano nel settore dei servizi, non solo sanitari. Le informazioni prodotte e conservate dalle strutture hanno oggi un valore economico di mercato che cresce a ritmi vorticosi, ma che già oggi è assai rilevante. I dati sanitari costituiscono cioè un *asset* preziosissimo all'epoca *Data Economy* che stiamo vivendo: l'economia dei dati, infatti, rappresenta già una quota assai rilevante dell'intera produzione nazionale in sistemi economici nazionali.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Per un'analisi sulle dimensioni e le dinamiche dell'economia dei dati nell'area UE, cfr. International Data Corporation (IDC), The Lisbon Council (a cura di), *First Report on Facts and Figures Updating the European Data Market Study Monitoring Tool*, 26 July 2018, disponibile online. URL: <<http://datalan->

L'intelligenza artificiale rappresenta uno dei possibili nuovi punti di contatto tra attività di impresa e attività scientifica di ricerca, come del resto siamo già abituati a considerare l'innovazione in ambito farmaceutico.

In sanità, impresa e ricerca costituiscono un binomio ormai inscindibile, vista l'insufficienza di risorse pubbliche a disposizione per finanziare studi sempre più costosi. Un altro possibile – e scontato – utilizzo delle banche dati in sanità è, pertanto, legato proprio alla possibilità di raccogliere, consultare e cedere dati che le strutture sanitarie comunque raccoglierebbero a fini di ricerca.

Le relevantissime implicazioni in ambito privacy sono più che evidenti, così come è facilmente intuibile il livello di difficoltà cui è chiamato il legislatore impegnato nella ricerca di un equilibrio tra i diversi interessi in gioco.

I dati normativi riflettono la complessità della materia, a dire il vero senza contribuire a fare la dovuta chiarezza. La legge 20 novembre 2017 n. 167, c.d. legge europea per il 2017, ha introdotto una nuova norma nel codice *privacy*, l'art. 110-bis per la disciplina del trattamento ulteriore (riutilizzo) dei dati per finalità di ricerca scientifica o per scopi statistici.

La citata disposizione prevedeva al co. 1 che «Nell'ambito delle finalità di ricerca scientifica ovvero per scopi statistici può essere autorizzato dal Garante il riutilizzo dei dati, anche sensibili, ad esclusione di quelli genetici, a condizione che siano adottate forme preventive di minimizzazione e di anonimizzazione dei dati ritenute idonee a tutela degli interessati».

La norma ha destato tra gli interpreti più di una perplessità,<sup>13</sup> a partire dalla tempistica con cui il legislatore ha voluto procedere alla modifica del Codice privacy, proprio durante il periodo in cui il Governo stava esercitando la delega per un complessivo riordino della normativa italiana al fine di adeguarla al nuovo GDPR: di fatto, quindi, la legge europea 2017 ha anticipato il Governo, senza alcun coordinamento, su una tematica assai delicata come l'utilizzo di dati per finalità di ricerca.

Innanzitutto, non era chiaro cosa dovesse intendersi per riutilizzo: dal punto di vista soggettivo, in particolare, se tale facoltà, autorizzata dal Garante, fosse riservata ai titolari originari o, diversamente, anche ad altri soggetti che avrebbero potuto (ri)utilizzare i dati. In questo secondo caso, sarebbe stato opportuno, tuttavia, chiarire le condizioni e i limiti di questo nuovo trattamento. Dal punto di vista oggettivo, invece, il termine riutilizzo poteva essere inteso sia come nuovo uso, ma sempre per le finalità per le quali era stato già raccolto il consenso, sia come 'nuovo uso per nuove finalità'.

Da un lato l'110-bis introduceva un regime decisamente più permissivo rispetto a quello in vigore ricavabile dal quadro normativo in vigore che vietava, di fatto, il generale riutilizzo dei dati a fini di ricerca, dall'altro invece appariva quasi eccessivamente restrittivo

---

dscope.eu/study-reports/first-report-facts-and-figures-updating-european-data-market-monitoring-tool> [data di accesso: 02/01/2019].

<sup>13</sup> Pizzetti F., *Dati sanitari, i due pericoli nascosti nella Legge europea 2017*, «Agenda Digitale» [online], 4 dicembre 2017. URL: <<https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/dati-sanitari-i-due-pericoli-nascosti-nella-legge-europea-2017/>> [data di accesso: 02/01/2019].

vietando il riutilizzo di dati genetici, anche nell'ipotesi in cui l'interessato avesse preventivamente dato il suo consenso al trattamento e ad eventuali nuovi trattamenti. La nuova norma appariva, dunque, soprattutto con riferimento a tale ultima disposizione, in contrasto con il Regolamento UE che, sul punto, come è noto, privilegia un approccio tendenzialmente aperto e permissivo in base al quale «La libera circolazione dei dati personali nell'Unione non può essere limitata né vietata per motivi attinenti alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali» (Regolamento UE 2016/679, art. 1, co. 3).<sup>14</sup>

Il d.lgs. 10 agosto 2018 n. 101 ha opportunamente sostituito il testo dell'art. 110-bis con una formulazione decisamente più in linea con le previsioni del Regolamento, innanzitutto facendo uso dell'espressione 'trattamento ulteriore' in luogo di 'riutilizzo'. L'espressione in linea con la logica del Regolamento, aiuta a fare chiarezza sulla portata della disposizione; in secondo luogo, limitando la portata dell'intervento del Garante che, infatti, potrà autorizzare «il trattamento ulteriore di dati personali, compresi quelli dei trattamenti speciali di cui all'articolo 9 del Regolamento, a fini di ricerca scientifica o a fini statistici da parte di soggetti terzi che svolgano principalmente tali attività quando, a causa di particolari ragioni, informare gli interessati risulta impossibile o implica uno sforzo sproporzionato, oppure rischia di rendere impossibile o di pregiudicare gravemente il conseguimento delle finalità della ricerca».

Ovviamente dovranno essere adottate misure appropriate per tutelare i diritti, le libertà e i legittimi interessi dell'interessato. Anche nella nuova formulazione resta il riferimento all'adozione di forme preventive di minimizzazione e di anonimizzazione dei dati tra le possibili misure da adottare. Come è stato rilevato dalla dottrina già citata,<sup>15</sup> il riferimento all'anonimizzazione farebbe venir meno l'applicabilità delle regole europea e quindi della normativa italiana sulla protezione dei dati.

A mente del considerando 26 del Regolamento, infatti, i principi di protezione dei dati non dovrebbero applicarsi a informazioni anonime, vale a dire informazioni che non si riferiscono a una persona fisica identificata o identificabile o a dati personali resi sufficientemente anonimi da impedire o da non consentire più l'identificazione dell'interessato. Il Regolamento non si applica pertanto al trattamento di tali informazioni anonime, anche per finalità statistiche o di ricerca. Il perdurare del predetto riferimento nel testo dell'art. 110-bis dunque, anche dopo l'entrata in vigore del decreto di adeguamento, appare discutibile.

L'ultimo comma 4 chiarisce che non costituisce trattamento ulteriore da parte di terzi il trattamento dei dati personali raccolti per l'attività clinica, a fini di ricerca, da parte degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, pubblici e privati, in ragione del carattere strumentale dell'attività di assistenza sanitaria svolta dai predetti istituti rispetto alla ricerca.

---

<sup>14</sup> Fortemente critico con la prima formulazione del nuovo articolo 110-bis Bolognini L., *GDPR, come l'Italia minaccia la ricerca scientifica*, «Agenda Digitale» [online], 6 dicembre 2017. URL: <<https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/codice-privacy-una-tagliola-italiana-in-contrasto-con-il-gdpr/>>. Secondo l'A., infatti, la norma avrebbe introdotto «una “tagliola” autorizzativa speciale, caso per caso, progetto per progetto, e la mette nelle mani (ipotizzo non così felici di prendersene carico) del Garante per la protezione dei dati personali».

<sup>15</sup> Pizzetti F., *Dati sanitari*.

Tale ultima previsione, che contribuisce a chiarire l'ambito di applicazione della norma, consente altresì di evidenziare, al fine di coglierne i riflessi in ambito privacy, le connessioni tra attività cliniche e di ricerca seppure limitatamente a un'unica tipologia di ente sanitario. Come è noto, tuttavia, come auspicato da più parti e da diverse autorevoli voci, l'attività clinica dovrebbe sempre accompagnarsi a una contestuale attività di investigazione scientifica, anche nelle strutture ospedaliere per così dire ordinarie non a vocazione universitaria. A tale proposito, è lecito domandarsi se sia stato opportuno escludere la natura di 'trattamento ulteriore' solamente per trattamento dei dati personali raccolti per l'attività clinica a fini di ricerca dagli IRCCS, in ragione del fatto che la relazione di strumentalità della prima in favore della seconda potrebbe riscontrarsi anche in altri contesti sanitari. A meno di non voler interpretare tale disposizione come non tassativa.

#### **4.4. Le banche dati sanitarie all'esame del Garante: due esempi**

Nell'ambito della sua attività consultiva, il Garante per la protezione dei dati personali si è occupato più volte di banche dati in ambito sanitario, con particolare riguardo ad alcune raccolte di informazioni riguardanti specifici profili di salute, singole patologie o cure e trattamenti ben individuati.

L'Autorità nei suoi provvedimenti ha delineato un efficace sistema di protezione degli interessati, senza tuttavia comprimere eccessivamente le finalità, degne anch'esse di tutela, delle diverse banche dati sottoposte al suo vaglio preventivo.

Il Garante, come si vedrà, ha per così dire anticipato 'il D-Day' del Regolamento UE, vale a dire il 25 maggio del 2018, giorno di decorrenza della piena applicabilità delle nuove norme, suggerendo modalità per conformare i progetti di banche dati sottoposti al suo vaglio ai principi della privacy europea.

Tra gli esempi più recenti e maggiormente significativi vi è il Parere su uno Schema di regolamento relativo al Sistema Informativo Trapianti (SIT) (Provvedimento n. 164 del 30 marzo 2017 - doc. web n. 6407524).<sup>16</sup>

Il SIT fornisce supporto all'informatizzazione delle attività della Rete nazionale dei trapianti ed è volto a garantire la tracciabilità e la trasparenza in ogni fase dell'intero processo di donazione, prelievo, trapianto e post trapianto di organi, tessuti e cellule, ivi comprese le segnalazioni di reazioni ed eventi avversi gravi.

Il Sistema Informativo consente, quindi, al Centro Nazionale Trapianti, alle strutture

---

<sup>16</sup> Il Regolamento è adottato in attuazione dell'articolo 7, comma 2, della legge 1 aprile 1999, n. 91 (Disposizioni in materia di donazione e trapianti di organi e tessuti), il quale prevede che con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (oggi l'AgID), siano stabiliti gli obiettivi, le funzioni e la struttura del Sistema informativo dei trapianti (di seguito SIT), nell'ambito delle risorse informatiche e telematiche disponibili per il Servizio sanitario nazionale e in coerenza con le specifiche tecniche della rete unitaria della pubblica amministrazione. Parere del Garante: URL <<https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/6407524>> [data di accesso: 20/01/2019].

sanitarie, ai coordinamenti regionali e interregionali, ai centri trapianto e agli istituti dei tessuti di acquisire telematicamente le informazioni relative alle attività sopra menzionate, per gli ambiti di rispettiva competenza, e di cooperare per lo scambio di queste, cosicché i dati, resi disponibili a livello nazionale, regionale e locale, tramite l'implementazione di una banca dati dedicata, possano essere memorizzati, consultati e analizzati in interconnessione.

Si tratta evidentemente di un'attività dalle relevantissime ricadute positive sulla collettività. Grazie al SIT, infatti, le strutture che compongono la Rete nazionale dei trapianti, le strutture sanitarie autorizzate al prelievo di organi, tessuti e cellule, ma anche i Comuni, le associazioni di donatori, nei limiti delle dichiarazioni di volontà, trasmettono al SIT, per i rispettivi ambiti di competenza, le informazioni che attengono al processo di donazione, distribuzione e trapianto di organi e tessuti e cellule, all'iscrizione in liste di attesa, all'allocazione degli organi sui protocolli nazionali, alla qualità dei trapianti e del post trapianto, alle dichiarazioni di volontà, alla donazione e trapianto di organi da donatore vivente e cadavere, finanche allo scambio di organi con i Paesi dell'UE e Paesi terzi, agli eventi e reazioni avverse.

Il Garante, esaminando lo schema di regolamento, rilevava che i flussi informativi di cui si alimenta il Sistema avrebbero consentito la raccolta 'centralizzata' di una notevole quantità di informazioni personali «particolarmente delicate, trattandosi di dati sensibili, idonei specialmente a rivelare, anche nel dettaglio, lo stato di salute e le scelte più intime della persona».

In ragione di ciò, l'Autorità, dopo il primo esame, ha proposto una serie di correttivi che, nel loro insieme, rappresentano una implementazione dell'*accountability* delle strutture che costituiscono 'i nodi della rete', in ossequio ai principi del nuovo Regolamento UE 2016/679, di cui proprio la responsabilizzazione dei titolari rappresenta uno dei capisaldi.

Le modifiche suggerite e recepite, e che hanno portato all'emanazione del parere favorevole, erano funzionali a (1) chiarire i ruoli e le funzioni svolti da ciascuno dei soggetti coinvolti nell'utilizzo del SIT, (2) indicare i dati personali e sensibili ai quali tali soggetti avrebbero potuto aver accesso per svolgere le funzioni predette. Inoltre, il Garante ha inteso identificare nell'ambito delle strutture della Rete che alimenta la banca dati (3) chi avrebbe dovuto considerarsi 'titolare' e chi, invece, responsabile del trattamento dei dati.

In particolare, a seguito dei rilievi dell'Autorità, si è provveduto a specificare oltre ai compiti e le funzioni assolve da ciascuno degli enti coinvolti nel trattamento dei dati sensibili contenuti nel SIT, anche le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite nei singoli casi da tali enti in relazione ai compiti a essi attribuiti.

In definitiva, l'intervento correttivo ha favorito l'incorporazione della *privacy* nel disegno già di per sé assai complesso di una rete sanitaria destinata ad alimentare una banca dati: dal punto di vista dell'architettura, infatti, il network non è costituito soltanto da collegamenti tra livelli istituzionali diversi come ASL, Regioni e Comuni, ma in ragione della specificità del settore trapianti e dei risvolti nell'ambito della ricerca, anche sulla connessione tra enti diversi per natura giuridica e regole interne di funzionamento (ASL, Regioni, Comuni, ma anche Centri di ricerca, Associazioni private).

L'applicazione dei principi del Regolamento, e soprattutto di quello c.d. della *privacy by design*<sup>17</sup> richiede che la tutela della riservatezza degli interessati venga garantita dai titolari sin dalla progettazione della struttura organizzativa dell'ente. Quando tuttavia la progettazione riguarda una rete di enti eterogenei il livello di difficoltà cresce in modo considerevole, così come il livello di potenziale in-sicurezza e di vulnerabilità.

Più lontano nel tempo, ma comunque ugualmente interessante, il parere, anch'esso positivo reso sullo schema di «Linee di indirizzo nazionale per l'organizzazione e la gestione delle banche dati del latte umano donato nell'ambito della protezione, promozione e sostegno dell'allattamento al seno».

Con il provvedimento n. 251 del 22 maggio 2013 [doc. web n. 2452514]<sup>18</sup> il Garante esprimeva parere favorevole relativamente al predetto schema in ragione del buon impianto complessivo della banca dati, che già presentava, infatti, un livello di tutele adeguato con riferimento alla protezione dei dati personali.

La donatrice di latte materno, infatti, sarebbe stata identificata per il tramite di un codice unico senza ulteriori dati direttamente identificativi della donatrice. Le Linee guida esaminate prevedevano inoltre che il Servizio avrebbe dovuto rendere alla donatrice un'idonea informativa sul trattamento dei dati personali e acquisirne il consenso specifico, autonomo e distinto per ciascuna delle finalità perseguite e, segnatamente, ai fini di sicurezza e di tracciabilità della donazione o anche per scopi di ricerca scientifica finalizzata alla tutela della salute. Con riferimento a quest'ultimo elemento, l'informativa avrebbe dovuto evidenziare che il consenso al trattamento dei dati a fini di ricerca scientifica è manifestato liberamente, rispettando la facoltà della donatrice di aderire o meno alla ricerca stessa. Ciò conferma che la raccolta di informazioni ordinate in banche dati sanitarie per finalità anche di tipo scientifico costituisce un trattamento diverso da quello limitato alla finalità di cura e assistenza, proprio come nel caso delle banche dati generaliste analizzate nei paragrafi precedenti.

I rilievi dell'Autorità hanno poi riguardato la definizione delle finalità perseguite dal registro e della tipologia di dati sanitari raccolti con la conseguente esclusione di quelli non indispensabili per garantire la sicurezza della donazione; l'indicazione dei soggetti che possono avere accesso al registro e delle finalità per le quali esso è consentito; la precisazione di un congruo periodo di conservazione dei dati.

---

<sup>17</sup> Regolamento (UE) 2016/679 c. 78 «[...] In fase di sviluppo, progettazione, selezione e utilizzo di applicazioni, servizi e prodotti basati sul trattamento di dati personali o che trattano dati personali per svolgere le loro funzioni, i produttori dei prodotti, dei servizi e delle applicazioni dovrebbero essere incoraggiati a tenere conto del diritto alla protezione dei dati allorché sviluppano e progettano tali prodotti, servizi e applicazioni e, tenuto debito conto dello stato dell'arte, a far sì che i titolari del trattamento e i responsabili del trattamento possano adempiere ai loro obblighi di protezione dei dati. I principi della protezione dei dati fin dalla progettazione e della protezione dei dati per impostazione predefinita dovrebbero essere presi in considerazione anche nell'ambito degli appalti pubblici». Per un commento: Bistolfi C., *Le obbligazioni di 'compliance' in materia di protezione dei dati personali. Principi da osservare*, in Bolognini L., E. Pelino, C. Bistolfi (a cura di), *Il Regolamento privacy europeo*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 323-349: 341-343.

<sup>18</sup> URL: <<https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/2452514>> [data di accesso: 31/01/2019].

I provvedimenti sinteticamente esaminati rappresentano una soluzione per garantire l'adeguato contemperamento di diversi interessi in gioco.

#### 4.5. Conclusioni

Le banche dati sanitarie in Italia, la loro costituzione e il loro sviluppo, hanno un grande vantaggio: possono essere alimentate grazie alla struttura 'a rete' che è connaturata al Servizio Sanitario Nazionale. La forza del nostro sistema è, al netto dei malfunzionamenti, proprio la logica di rete che affonda le sue radici in un sistema di assistenza storicamente diffuso in modo capillare sul territorio: ospedali, farmacie territoriali, medici di medicina generale, distretti socio-sanitari ecc.

A ciò si aggiunga la tendenza, accolta e favorita dalle disposizioni normative in materia di assistenza ospedaliera,<sup>19</sup> all'impiego delle reti per patologia come modello ordinario di gestione di certe patologie a elevato impatto sociale. Si pensi soltanto alle reti regionali oncologiche, o alla Rete Nazionale per i Tumori Rari.

Tale principio organizzativo si sta dunque diffondendo, favorito anche dalla legislazione nazionale, e tale innovazione non potrà non avere rilevanti impatti sulla privacy.

A una banca dati possono, dunque, confluire informazioni da tanti centri di produzione di dati: ma proprio tale conformazione della sanità potrebbe rappresentare una grande debolezza e potrebbe rendere assai complesso costruire misure di sicurezza adeguate per proteggere i dati sensibili. Sicuramente tale responsabilità non potrà essere delegata ai Responsabili della Protezione dei Dati operanti negli enti pubblici o nelle strutture sanitarie accreditate.

I provvedimenti del Garante indicano chiaramente la via: il bilanciamento dei diversi interessi in campo si ottiene solo dopo aver delineato e definito la *governance* del sistema e, come si è visto, tenuto conto delle caratteristiche della nostra sanità potrebbe essere assai complesso. Eppure è evidente che l'*accountability* richiede innanzitutto la chiarezza e la definizione delle responsabilità a partire dalla chiarezza delle deleghe e delle funzioni intraaziendali o tra i nodi di una rete.

---

<sup>19</sup> Il Decreto del Ministro della Salute 2 aprile 2015, n. 70 recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera prevede espressamente all'art. 1, co. 1 che le regioni provvedono ad adottare il provvedimento generale di programmazione di riduzione della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale a un livello non superiore a 3,7 posti letto (p.l.) per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie. Al successivo co. 5 del medesimo articolo si dispone che il provvedimento regionale generale è adottato in modo da articolare la rete ospedaliera prevedendo reti per patologia; adottare il modello denominato 'hub and spoke', previsto espressamente per le reti per le quali risulta più appropriato, ovvero altre forme di coordinamento e di integrazione professionale su base non gerarchica. Per un commento, sia consentito il rinvio a De Lorenzo F., M. Campagna, *L'assistenza ospedaliera dopo il decreto standard n. 70 del 2015*, in Osservatorio sulla condizione assistenziale dei malati oncologico (a cura di), 8° *Rapporto sulla condizione assistenziale del malato oncologico (Roma, 12-15 maggio 2016, XI Giornata nazionale del malato oncologico)*, 2016, pp. 59-61. URL: <<https://www.favo.it/ottavo-rapporto.html>> [data di accesso: 02/01/2019].

Come costruire, ad esempio, l'organigramma privacy del SIT, per rimanere all'esempio proposto? Il compito appare arduo, ma la sicurezza dei pazienti con riguardo al trattamento dei loro dati sanitari, richiede prima di tutto uno sforzo organizzativo. In questo caso, la collaborazione interdisciplinare sarà fondamentale, tra giuristi, ma anche ingegneri informatici ecc.

Le misure tecniche e organizzative adeguate che i titolari devono approntare costruite su una buona *governance*, in alcuni contesti sanitari, si sono già rivelate una leva di governo aziendale molto importante, con riflessi positivi che superano i confini dell'ambito privacy. Senza contare che la nuova privacy sta 'filtrando' all'interno dei requisiti per l'accreditamento delle strutture di ricovero adottati dalle Regioni, ma non tanto come adempimento statico, quanto piuttosto come impegno dinamico, gravante principalmente sulle direzioni sanitarie.

Il destino della sanità sarà dunque sempre più intrecciato con quello del patrimonio informativo da essa stessa prodotto, raccolto e conservato in banche dati organizzate. Se certi trattamenti sono rischiosi, altrettanto rischioso sarebbe impedirli. E tale ovvia considerazione è più vera quando in gioco vi è la salute dei pazienti.

## 5. Modernizzazione degli aiuti di stato e integrazione amministrativa: problemi e riflessioni

Carlo Maria Colombo

### 5.1 Introduzione

A partire dal 2012, il sistema amministrativo del controllo degli aiuti di stato ha subito un cambiamento radicale. Pur all'interno di un'inalterata distribuzione di competenze nei Trattati, la riforma di Modernizzazione degli Aiuti di Stato (SAM)<sup>1</sup> ha trasformato l'iniziale modello di amministrazione diretta in un sistema di fatto decentralizzato, laddove le amministrazioni nazionali ed europea condividono la responsabilità di dare esecuzione alla normativa comune. Gli obiettivi dichiarati sono stati quelli, da un lato, di focalizzare il controllo *ex ante* della Commissione sui casi con il maggiore impatto sul mercato interno; dall'altro, di velocizzare l'erogazione di misure che mirino a carenze del mercato ben individuate e a obiettivi di interesse comune, affidandone l'attuazione direttamente alle amministrazioni nazionali.<sup>2</sup>

Tale nuova configurazione solleva, tuttavia, l'evidente problema di come garantire un'applicazione uniforme della normativa sugli aiuti di stato nell'Unione. Infatti, poiché, a seguito della riforma, il quadro normativo comune è ora attuato principalmente mediante strutture amministrative autonomamente definite negli ordinamenti interni, il controllo degli aiuti di stato rischia di sollevare problemi tipici dell'esecuzione indiretta del diritto europeo, quali la disomogeneità di applicazione derivante dall'eterogeneità organizzativa e strutturale delle autorità nazionali, nonché dall'asimmetria di interessi e priorità politiche degli attori coinvolti.<sup>3</sup> Questo rischio appare ancora più evidente nel settore degli aiuti di stato se si considera che la normativa sovranazionale mira a influire su una tipica

---

<sup>1</sup> Commissione della Commissione, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, 8 maggio 2012, COM (2012) 209 final. Per un'analisi del contenuto della riforma, si veda tra gli altri Micheau C., *Evoluzione delle regole sugli aiuti di Stato: Concezioni, sfide, e risultati*, in Hofmann H., C. Micheau (a cura di), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2016; Schepisi C., *La 'modernizzazione' della disciplina sugli aiuti di stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, Giappichelli Editore, 2011.

<sup>2</sup> Secondo SAM, «gli obiettivi della modernizzazione del controllo degli aiuti di Stato sono quindi triplici: (i) promuovere una crescita sostenibile, intelligente e inclusiva in un mercato interno competitivo; (ii) concentrare il controllo *ex ante* della Commissione sui casi che hanno il maggiore impatto sul mercato interno, rafforzando nel contempo la cooperazione degli Stati membri nell'applicazione degli aiuti di Stato; (iii) razionalizzare le regole e prevedere decisioni più rapide» (cfr. comunicazione della Commissione, *supra*, 4, punto 3).

<sup>3</sup> Tra i molti contributi in materia, Chiti E., *Is EU Administrative Law falling in Some of its Crucial Tasks*, «European Law Journal», 5, 2016, pp. 576-596: 578 ss.; Versluis E., *Even Rules, Uneven Practices: Opening the 'Black Box' of EU Law in Action*, «West European Politics», 30, 2007, pp. 50-67: 50.

prerogativa sovrana degli Stati membri e che già il precedente modello centralizzato aveva sofferto di un controllo deficitario e non trasparente da parte della Commissione, nonché di una limitata efficacia degli strumenti creati dalla Commissione per sensibilizzare gli Stati membri in merito ai loro obblighi in materia.<sup>4</sup>

Al fine di affrontare tale problema, la Commissione ha deciso con SAM di affiancare al tradizionale modello organizzativo del settore, basato su un'integrazione normativa e un controllo centralizzato,<sup>5</sup> nuovi meccanismi di cooperazione con le autorità nazionali.<sup>6</sup> Questi ultimi comprendono l'uso di comunicazioni interpretative e di reti amministrative per assistere e coordinare le attività di esecuzione a livello nazionale, nonché di accordi di partenariato e di clausole di condizionalità miranti a influire direttamente sulla capacità amministrativa degli Stati membri.

Questo contributo propone un'iniziale riflessione sugli effetti della scelta organizzativa fatta dalla Commissione con SAM. Lo fa combinando un'analisi dei primi risultati pratici di SAM con uno studio degli effetti degli strumenti di cooperazione usati nella *governance* europea come rilevati in dottrina. Dal punto di vista teorico, il presente contributo appropria il controllo degli aiuti di stato come esercitato in uno 'spazio amministrativo europeo', vale a dire un sistema amministrativo integrato in cui gli attori autonomi interagiscono fra loro e coordinano le proprie attività al fine di realizzare obiettivi di interesse comune.<sup>7</sup>

La seconda sezione riassume le principali caratteristiche del modello amministrativo di controllo degli aiuti di stato post riforma. La terza e quarta sezione valutano invece come i diversi livelli istituzionali interagiscono tra loro nel nuovo sistema ed esaminano le conseguenze di questo modello sulla concreta applicazione delle norme sugli aiuti di stato.

La conclusione di questa analisi porta a rilevare come, se da un lato la Commissione sia riuscita a estendere il proprio ruolo dominante nel settore influenzando prerogative e strutture tradizionalmente ritenute di competenza nazionale, il nuovo sistema organizzativo non pare tuttavia garantire un'integrazione uniforme tra i diversi livelli amministrativi coinvolti nell'applicazione delle norme in materia di aiuti di stato. Questa osservazione solleva a sua volta dubbi sull'integrità del mercato interno a seguito di SAM.

---

<sup>4</sup> Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 15/2011, *Le procedure della commissione consentono una gestione efficace del controllo sugli aiuti di stato?*, 15 dicembre 2011, C2011/365/08. URL: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cont/dv/sr15\\_/sr15\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/sr15_/sr15_it.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>5</sup> Weiler J., M. Cappelletti, M. Secombe, *Integration through Law, Europe and the American Federal Experience*, Firenze, We. De Gruyter, 1985.

<sup>6</sup> Commissario UE per la concorrenza, *The EU State aid rules: working together for fair competition*, Bruxelles, 3 giugno 2016. URL: <[https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/eu-state-aid-rules-working-together-fair-competition\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/eu-state-aid-rules-working-together-fair-competition_en)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>7</sup> Per una sintesi della discussione si veda, tra gli altri, Hofmann H., *European administration: nature and developments of a legal and political space*, in Harlow C., P. Leino, G. della Cananea (a cura di), *Research Handbook on EU Administrative Law* Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 21-43; Trondal J., B. Peters, *The rise of european administrative space: lessons learned* «Journal of European Public Policy», 20, 2013, pp. 295-307: 295; Chiti M.P., A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2012.

## 5.2 Decentralizzazione delle responsabilità di controllo sugli aiuti di stato e necessità di un coordinamento efficace

Tradizionalmente, la dottrina ha studiato il sistema di controllo degli aiuti di stato come esempio di amministrazione diretta.<sup>8</sup> Con tale nozione si fa riferimento a un modello organizzativo secondo il quale la Commissione attua le norme europee attraverso strutture amministrative proprie. Infatti, poiché, a norma dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Commissione gode di una competenza esclusiva nel decidere se le misure di aiuto siano compatibili con il mercato interno, le analisi sull'organizzazione amministrativa del settore si sono sinora concentrate sulle caratteristiche di tale controllo centralizzato,<sup>9</sup> sull'uso di comunicazioni per limitare la discrezionalità interpretativa della Commissione<sup>10</sup> e sugli effetti di tali meccanismi sul rispetto delle norme da parte degli Stati membri.<sup>11</sup>

Le strutture amministrative nazionali e i legami tra queste e la Commissione, invece, hanno ricevuto sinora scarsa attenzione.<sup>12</sup> Ciò, tuttavia, non significa che tali meccanismi non abbiano mai rivestito alcun ruolo nell'esecuzione della normativa in tema di aiuti di stato. Al contrario, le autorità nazionali hanno da sempre esercitato numerose responsabilità connesse al controllo degli aiuti di stato. In particolare, gli Stati membri sono stati tradizionalmente responsabili di garantire la corretta qualificazione delle sovvenzioni in base al quadro normativo sovranazionale; di assicurare l'adempimento degli obblighi imposti dal diritto europeo, compresi quelli di recupero degli aiuti illegali; nonché di garantire controlli interni efficaci e di condividere informazioni con la Commissione.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Craig P., *EU Administrative law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 27; Ziller J., *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen: introduction*, in Auby J.B., J. Dutheil de la Rochère (a cura di), *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 332-334; Kadelbach S., *European Harmonisation of Administrative Law and/or The Law of a Europeanised Administration*, in Joerges C., R. Dehousse (a cura di), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 170-171.

<sup>9</sup> Sinnave A., P.J. Slot, *The new Regulation on State aid procedures*, «Common Market Law Review», 36, 1999, pp. 1153-1194. La procedura centralizzata di controllo degli aiuti di stato è stata recentemente riformata dal Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, che stabilisce le modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU L 248, 9.

<sup>10</sup> Cini M., *The Soft Law Approach: Commission Rule-Making in the EU's State Aid Regime*, «Journal of European Public Policy», 2, 2001, pp. 192-207; Stefan O., *Soft Law in Court: Competition Law, State Aid and the Court of Justice of the European Union*, Kluwer Law International, 2013.

<sup>11</sup> Blauburger M., *Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states*, «Journal of European Public Policy», 7, 2009, pp. 1030-10146.

<sup>12</sup> Per due delle poche analisi accademiche disponibili sugli strumenti di attuazione nazionali della normativa sugli aiuti di stato, si veda, in generale, Nemitz P. (a cura di), *The Effective Application of EU State Aid Procedures: The Role of National Law and Practice*, Kluwer Law International, 2007. Per un'analisi dettagliata del caso italiano si veda Daniele L., S. Amadeo, C. Schepisi (a cura di), *Aiuti pubblici alle imprese e competenze regionali. Controllo comunitario e prassi interne*, Milano, Giuffrè Editore, 2003.

<sup>13</sup> Con SAM, la Commissione ha introdotto nuovi compiti per gli Stati membri. Tra gli altri, in base a quanto stabilito dall'art. 9 del Regolamento UE 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato Testo rilevante ai fini del SEE (GU L 187, 26 giugno 2014, pp. 1-78), gli Stati membri sono

Con SAM, tuttavia, la distribuzione di tali compiti è stata ulteriormente modificata. Mentre in precedenza la Commissione controllava tutti o la maggior parte degli aiuti erogati attraverso un procedimento amministrativo da essa gestito, garantendo in tal modo un'uniforme applicazione delle norme a livello europeo, SAM ha ampliato il potere degli Stati membri di concedere aiuti direttamente in esecuzione del regolamento generale di esenzione per categoria.<sup>14</sup> Ciò ha portato a una situazione in cui oggi, all'interno di un quadro costituzionale invariato, più del 96% delle misure di aiuto sono erogate direttamente dagli Stati membri in base a tale regolamento di esenzione,<sup>15</sup> aiuti sui quali la Commissione svolge solamente un monitoraggio *ex post* a campione.<sup>16</sup> Al tempo stesso, il controllo *ex ante* della Commissione è stato limitato alle disposizioni con il maggiore impatto sul mercato interno. L'obiettivo è stato quello di rafforzare la qualità del proprio controllo centralizzato e, al tempo stesso, di promuovere decisioni più rapide su misure ben costruite e orientate a obiettivi di crescita economica.

In sostanza, quindi, il sistema di controllo degli aiuti di stato con SAM si è progressivamente allontanato dal modello di amministrazione diretta verso un sistema caratterizzato da una maggiore decentralizzazione ed estese responsabilità delle amministrazioni nazionali.<sup>17</sup> Tale cambiamento, a sua volta, evidenzia la necessità che la Commissione sviluppi strumenti di coordinamento efficaci al fine di evitare disomogeneità applicative tra le amministrazioni nazionali coinvolte.<sup>18</sup> In caso contrario, infatti, vi sarebbe il rischio concreto che l'esecuzione della normativa comune sia negativamente influenzata dalle diverse strutture e capacità di ciascuno Stato membro, ciò tanto più in una materia altamente

---

tenuti a pubblicare su un sito web esaustivo le informazioni sintetiche relative a ciascuna misura di aiuto, nonché le informazioni sulle concessioni di aiuti individuali superiori a 500.000,00 euro.

<sup>14</sup> Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato Testo rilevante ai fini del SEE, GU L 187, 26 giugno 2014, pp. 1-78. Su questo strumento, si veda Sinnaeve A., *Block Exemptions for State Aid: More Scope for State Aid Control by Member States and Competitors*, «Common Market Law Review», 38, 2001, pp. 1479-1501.

<sup>15</sup> Secondo la nota tecnica della Commissione "Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017" (URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/state\\_aid\\_scoreboard\\_2018.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2018.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019]), nel 2018 oltre il 96% dei nuovi regimi di aiuto rientra sotto il regolamento generale di esenzione, il che rappresenta 'circa il 48% della spesa totale degli aiuti di Stato tra gli Stati membri.

<sup>16</sup> La Commissione effettua il monitoraggio del monitoraggio *ex post* delle misure di aiuto (artt. 10-12 del Regolamento (UE) 2015/1589 del consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione) GU L 248 del 24.9.2015, pp. 9-29) in due fasi: in una prima fase, viene effettuata la verifica della conformità formale della base giuridica nazionale che crea il regime di aiuto con il quadro giuridico europeo; in una seconda fase, per un numero limitato di beneficiari (da 3 a 5 a seconda del regime di aiuto) viene svolta un'analisi della concreta attuazione del regime di aiuto conformemente alle norme europee.

<sup>17</sup> Sulla tendenza generale verso la centralizzazione nel controllo sull'attuazione del diritto europeo vedi Scholten M., *Mind the Trend! Enforcement of EU law has been moving to 'Brussels'*, «Journal of European Public Policy», 9, 2017, pp. 1348-1366.

<sup>18</sup> Metcalfe L., *Building capacities for integration: the future role of the Commission*, «Eipascope», 2, 1996, pp. 2-8.

politicizzata quale quella degli aiuti di stato.<sup>19</sup> Sebbene tale rischio fosse in qualche modo presente anche nel modello di amministrazione diretta, l'ulteriore decentralizzazione amministrativa operata con SAM rende la necessità di stabilire strutture di coordinamento tra amministrazioni ancora più chiara e urgente.

Con SAM, la Commissione ha dimostrato di prendere tale problema in seria considerazione. Partendo dalla premessa per cui le norme europee non dovrebbero «rallentare il sostegno e pregiudicare la concorrenza»,<sup>20</sup> essa ha istituito vari strumenti di cooperazione amministrativa con le autorità degli Stati membri.<sup>21</sup> Oltre a chiarire i concetti chiave della normativa europea in materia di aiuti di stato e a promuovere la risoluzione di problemi comuni di esecuzione amministrativa, tali strumenti puntano a influenzare direttamente anche le pratiche e capacità delle amministrative nazionali in materia.

Per cogliere appieno il significato e le conseguenze di questa trasformazione introdotta con SAM, è quindi necessario adottare una diversa prospettiva nello studio del controllo degli aiuti di stato. Piuttosto che concentrarsi sul controllo centralizzato operato dalla Commissione, occorre muovere l'attenzione sui meccanismi creati per connettere e coordinare le attività amministrative che, a seguito di SAM, risultano decentralizzate.

Tale nuova prospettiva permette, a sua volta, di identificare alcune spinte centrifughe<sup>22</sup> che caratterizzano questa nuova struttura e che possono influire negativamente sull'applicazione uniforme delle norme europee in materia di aiuti di stato.

In primo luogo, in base al principio di autonomia organizzativa, le autorità dei singoli Stati membri possono decidere in maniera indipendente le proprie pratiche e strutture amministrative per dare attuazione alla normativa europea in tema di aiuti di stato.<sup>23</sup> In questo senso, SAM differisce notevolmente dalle riforme più intrusive introdotte in altri settori, quali quelli delle telecomunicazioni o dell'elettricità.<sup>24</sup> Queste ultime, infatti, hanno imposto agli Stati membri l'istituzione di autorità nazionali indipendenti dotate di

---

<sup>19</sup> Si veda in tal senso le conclusioni della Corte dei conti europea nel suo rapporto in merito al controllo degli aiuti di stato della Commissione: Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 15/2011 «Le procedure della commissione consentono una gestione efficace del controllo sugli aiuti di stato?», 15 dicembre 2011, C2011/365/08.

<sup>20</sup> Si veda il discorso del Commissario per la concorrenza al Forum ad alto livello sulla modernizzazione degli aiuti di stato 2016, *The EU State aid rules: working together for fair competition*, Bruxelles, 3 giugno 2016, disponibile online. URL: <[https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/eu-state-aid-rules-working-together-fair-competition\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/eu-state-aid-rules-working-together-fair-competition_en)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>21</sup> Si veda il discorso del Direttore Generale della DG concorrenza Johannes Laitenberger al Forum ad alto livello sulla modernizzazione degli aiuti di stato 2017, *State aid modernisation: The benefits of working more closely together*, Bruxelles, 28 giugno 2017, disponibile online. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2017\\_10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2017_10_en.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>22</sup> Chiti E., *Is EU Administrative Law falling*, pp. 578 ss.

<sup>23</sup> Galetta D.U., *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: paradise lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Torino, Giappichelli, 2009.

<sup>24</sup> Per il settore delle comunicazioni elettroniche cfr. l'articolo 3 della Direttiva n. 2002/21/CE, relativo a un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, GU L 108, 24 aprile 2002, pp. 3- 50; per i settori dell'elettricità e del gas naturale, cfr. articolo 23 della Direttiva n. 96/92/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, GU L 176 del 15 luglio 2003, pp. 37-56.

specifiche caratteristiche e poteri; con SAM, invece, una simile influenza non esiste. Ciò, naturalmente, ha comportato il mantenimento di significative disomogeneità tra le strutture amministrative nazionali per dare applicazione alla normativa europea in tema di aiuti di stato. Ad esempio, mentre alcuni Paesi dispongono ancora di sistemi di controllo obbligatori sulle misure di aiuto nazionali, altri utilizzano sistemi di controllo non vincolanti o addirittura pratiche di autocontrollo, a volte integrati da controlli *ex post*.<sup>25</sup> Inoltre, il coordinamento interno viene affidato a istituzioni con caratteristiche organizzative diverse, quali autorità amministrative indipendenti e dipartimenti ministeriali.<sup>26</sup> Un tale pluralismo istituzionale, infine, emerge anche a livello interno,<sup>27</sup> in quanto le Costituzioni nazionali di numerosi Stati membri riconoscono l'autonomia organizzativa delle entità subnazionali erogatrici di aiuti di stato.

In secondo luogo, l'effetto di tale asimmetria organizzativa è ulteriormente aggravato dalla mancanza di omogeneità tra Stati membri in termini di performance nell'osservanza della normativa europea e di tipo di sovvenzioni erogate. Gli Stati membri, infatti, differiscono notevolmente tra loro in termini di numero di recuperi pendenti e decisioni di incompatibilità ricevute dalla Commissione, nonché per il tipo di aiuti erogati e il livello di spesa totale in aiuti di Stato.<sup>28</sup>

In ultimo, non va trascurato il fatto che l'esecuzione delle norme europee solleva complessi problemi interpretativi e di coordinamento interno in ciascuno Stato membro. L'interpretazione del quadro giuridico è infatti particolarmente complessa e solleva sovente questioni applicative di difficile soluzione, le cui risposte cambiano peraltro frequentemente alla luce della continua evoluzione della giurisprudenza europea in materia.<sup>29</sup> Al tempo stesso, la nozione di aiuto copre qualsiasi tipo di sostegno finanziario imputabile allo Stato, comprese le misure concesse da autorità subnazionali<sup>30</sup> o da enti privati le cui risorse o decisioni siano influenzate da soggetti pubblici.<sup>31</sup> Per garantire una corretta ap-

---

<sup>25</sup> Mentre alcuni paesi hanno un sistema di parere obbligatorio sulla compatibilità (es. LV), altri hanno un modello di valutazione obbligatoria (DNK) o valutazione volontaria (UK).

<sup>26</sup> Il primo modello organizzativo (autorità della concorrenza) è adottato nei seguenti stati membri: CY, CZ, DNK, HU, LT, PL, PT, RO, SLO, SK. Per gli altri paesi, il coordinamento interno è affidato a ministeri nazionali. Per una panoramica dei punti di contatto nazionali, consultare il sito. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/contacts.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/contacts.html)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>27</sup> Finck M., *Above and Below the Surface: The Status of Sub-National Authorities in EU Climate Change Regulation*, «Journal of Environmental Law», 26, 2014, pp. 443-472: 443.

<sup>28</sup> Cfr. in particolare la nota tecnica "Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017". URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/state\\_aid\\_scoreboard\\_2018.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2018.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>29</sup> Un caso emblematico è il caso *Flughafen Leipzig-Halle*, in cui il Tribunale ha esteso l'applicazione della legge sugli aiuti di stato alla manutenzione di infrastrutture. Vedi su questo tema Biondi A., *State aid is falling down, falling down: An analysis of the case law on the notion of aid*, «Common Market Law Review», 6, 2013, pp. 1719-1743.

<sup>30</sup> Corte di giustizia, sentenza 14 ottobre 1987, *Germania v Commissione*, C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437, p.to17.

<sup>31</sup> Corte di giustizia, sentenza 16 maggio 2000, *Francia v Ladbroke Racing and Commission* Causa C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, p.to 50; Corte di giustizia, sentenza 16 maggio 2002, *France v Commissione* C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, p.to 37.

plicazione delle norme, si rende quindi necessaria l'istituzione di strutture specializzate che riescano a coprire qualsiasi attività amministrativa in grado di violare le norme dei Trattati in materia.

In sostanza, perciò, nonostante rappresenti una parte essenziale della Costituzione economica europea,<sup>32</sup> il controllo degli aiuti di stato si trova oggi di fronte a una difficoltà comune ad altri settori del diritto amministrativo europeo: trovare il giusto equilibrio tra convergenza e diversità delle strutture e pratiche amministrative necessarie a dare esecuzione al diritto sovranazionale.<sup>33</sup> Al fine di contrastare le menzionate forze centrifughe, un coordinamento efficace della Commissione deve quindi garantire che un'adeguata capacità amministrativa sia disponibile a tutti i soggetti potenzialmente chiamati a dare esecuzione alla normativa europea, senza tuttavia violare i principi costituzionali che permeano tale struttura. L'interrogativo a cui la presente analisi tenta di rispondere è, perciò, se tale coordinamento interamministrativo creato con SAM possa contribuire a garantire un equilibrio tra tali forze talvolta contrastanti.

### 5.3. Verso un'amministrazione multilivello nel settore degli aiuti di Stato

La presente analisi si concentra sullo spazio amministrativo europeo in cui il controllo sugli aiuti di stato è oggi esercitato a seguito di SAM. Con tale nozione si fa riferimento a un sistema integrato in cui amministrazioni nazionali e sovranazionali cooperano fra loro per garantire un'esecuzione uniforme delle norme europee.<sup>34</sup> Hofmann e Türk hanno già in precedenza evidenziato come, nell'ambito del controllo centralizzato, funzionari nazionali ed europei interagiscano tra loro attraverso reti di amministrazioni per negoziare le decisioni della Commissione.<sup>35</sup> Il presente contributo intende estendere tale analisi per comprendere anche i nuovi modelli di coordinamento introdotti con SAM per strutturare la capacità amministrativa e supportare l'attuazione decentralizzata della normativa europea. In tale senso, al pari di altri settori dell'amministrazione europea interessati da riforme postcrisi, nel settore degli aiuti di stato si assiste oggi al crescente utilizzo di strumenti maggiormente cogenti, come le clausole di condizionalità, in aggiunta a classici strumenti di *governance soft*, quali le reti di amministrazioni, comunicazioni e partenariati rafforzati. La seguente analisi valuterà come tali meccanismi abbiano cambiato l'organizzazione del controllo degli aiuti di stato e quali effetti possano produrre per garantire un'applicazione corretta della normativa europea.

---

<sup>32</sup> De Cecco F., *State Aid and the European Economic Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2013; Pier-nas López J., *The Concept of State Aid Under EU Law, From internal market to competition and beyond*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

<sup>33</sup> Si veda Chiti E., *Is EU Administrative Law falling*, pp. 578-584.

<sup>34</sup> Chiti M.P., N. Natalini, *Lo spazio amministrativo europeo*, p. 9.

<sup>35</sup> Hofmann H., A. Türk, *The development of integrated administration in the EU and its consequences*, «European Law Journal», 2, 2007, pp. 253-271: 260.

### 5.3.1. La comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato: 'can che abbaia non morde'?

Come la Corte dei conti europea ha recentemente constatato, gli Stati membri incontrano numerose difficoltà nell'identificare misure di aiuto in concreto; ciò a causa, tra le altre cose, di un'interpretazione dei concetti giuridici in materia complessa o in costante evoluzione.<sup>36</sup> Con SAM, la Commissione ha tentato di porre rimedio tale situazione adottando la comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato (la 'comunicazione').<sup>37</sup> L'obiettivo è stato quello di chiarire come la Commissione stessa intenda e applichi i principali concetti giuridici di cui all'articolo 107, paragrafo 1 TFUE, al fine di garantire un'esecuzione uniforme di tale nozione da parte delle amministrazioni nazionali coinvolte.

In termini giuridici, la comunicazione è un atto di cui all'articolo 288, paragrafo 4 TFUE. La Commissione fa spesso ricorso a tali strumenti al fine di chiarire come norme formulate in maniera generale debbano essere attuate in pratica.<sup>38</sup> Pur sollevando chiari problemi di legittimità,<sup>39</sup> tale strumento permette di garantire maggiore uniformità e prevedibilità alle pratiche attuative nell'ordinamento giuridico dell'Unione.<sup>40</sup> Questi vantaggi si giustificano in parte alla luce degli effetti giuridici che esso può produrre.<sup>41</sup> In primo luogo, quando la Commissione utilizza una comunicazione per chiarire come userà i propri poteri discrezionali nel decidere singoli casi, tale strumento produce effetti giuridici vincolanti indirettamente, vale a dire quando la sua applicazione è combinata quella di principi giuridici generali.<sup>42</sup> La Corte di giustizia ha infatti chiarito che, qualora la Commissione abbia autolimitato la propria discrezionalità pubblicando regolamenti comunicazioni o raccomandazioni, essa non può derogare a quanto in essi stabilito, «a pena di violare principi di diritto, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento».<sup>43</sup>

<sup>36</sup> Si veda l'analisi della Corte dei conti europea nel suo rapporto in merito al controllo degli aiuti di stato della Commissione in: Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 15/2011 «Le procedure della commissione consentono una gestione efficace del controllo sugli aiuti di stato?», 15 dicembre 2011, C2011/365/08, p.to 28.

<sup>37</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU C 262 del 19 luglio 2016, pag. 1-50. Per un'analisi critica di tale comunicazione si veda Biondi A., O. Stefan, *The Notice on the Notion of State Aid: Every Light Has Its Shadow*, in Nascimbene B., A. Di Pascale (a cura di), *The Modernisation of State Aid for Economic and Social Development*, Berlin, Springer, 2017, pp. 43-61: 43.

<sup>38</sup> Terpan F., *Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU Law*, «European Law Journal», 1, 2015, pp. 68-96: 68; Snyder F., *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, in Martin S. (a cura di), *The Construction of Europe: essays in honour of Emile Noël*, 1994, Berlin, Springer, pp. 197-225: 198.

<sup>39</sup> Senden L., *Soft post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control*, «European Law Journal», 1, 2013, pp. 57-75.

<sup>40</sup> Hofmann H., A. Türk (a cura di), *EU administrative governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006, pp. 541-543.

<sup>41</sup> Si veda l'*obiter dictum* nella causa Corte di giustizia, sentenza 18 giugno 1970, *Hauptzollamt Bremen-Freihafen v Waren-Import-Gesellschaft Krohn & Co.* C 64/79, ECLI:EU:C:1970:58, p.to 9.

<sup>42</sup> Stefan O., *European Soft Law Competition in European Courts. A Matter of Hard Principles?*, «European Law Journal», 6, 2008, pp. 753-772.

<sup>43</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 28 giugno 2005, *Rörindustri A/S e altri v Commissione* Cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, ECLI:EU:C:2005:408, p.to 210; Corte

In secondo luogo, strumenti quali le comunicazioni possono anche diventare formalmente obbligatori per gli Stati membri; ciò qualora questi ultimi abbiano esplicitamente acconsentito alla loro adozione.<sup>44</sup>

In base a tali potenziali effetti, lo strumento della comunicazione risulta essere in linea di principio utile per garantire un'applicazione uniforme delle norme europee in uno spazio amministrativo europeo caratterizzato dalla dispersione di responsabilità. Tuttavia, diversi dubbi emergono circa l'effettiva possibilità che la comunicazione possa effettivamente produrre i benefici indicati nel settore degli aiuti di stato.

In primo luogo, la Commissione esercita notoriamente un limitato potere discrezionale quando è chiamata ad applicare l'articolo 107, paragrafo 1 TFUE. La nozione di aiuto di stato è infatti un concetto oggettivo e, come tale, può essere solamente interpretato dai giudici europei,<sup>45</sup> con la sola limitata eccezione delle complesse valutazioni economiche necessarie per l'applicazione del criterio dell'investitore privato.<sup>46</sup> In ragione di ciò, il carattere 'interpretativo' della comunicazione risulta fortemente limitato. In mancanza di un esercizio di poteri discrezionali, infatti, la comunicazione produce effetti giuridici solamente nella misura in cui fa riferimento alla giurisprudenza europea. Come tale, quindi, tale strumento rappresenta non più che un tentativo lodevole di fare chiarezza in una materia complessa; tuttavia, essa rischia di diventare inadeguata qualora, come spesso accade in materia di aiuti di stato, la Corte di Giustizia modifichi la propria interpretazione delle norme e dei concetti giuridici in materia.

In secondo luogo, simili dubbi possono sollevarsi riguardo alla possibilità che la comunicazione produca effetti giuridici vincolanti nei confronti delle autorità nazionali. Come osservato da Stefan e Biondi,<sup>47</sup> gli Stati membri non mai hanno esplicitamente approvato le disposizioni della comunicazione. Inoltre, nessun obbligo specifico di cooperazione per le autorità nazionali deriva né dal quadro giuridico specifico in materia di aiuti di stato, né dall'obbligo generale di leale cooperazione.<sup>48</sup> Come tali, le autorità nazionali non sono

---

di Giustizia, sentenza del 22 giugno 2006, *Belgio v Commissione* Causa C-182/03, ECLI:EU:C:2006:416, p.to 70.

<sup>44</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 28 giugno 2005, *Rorindustri A/S e altri v Commissione* Cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, ECLI:EU:C:2005:408, p.to 210; Corte di Giustizia, sentenza del 22 giugno 2006, *Belgio v Commissione* Causa C-182/03, ECLI:EU:C:2006:416, p.to 70.

<sup>45</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 22 dicembre 2008, Causa C-487/06 P *British Aggregates v Commissione*, ECLI:EU:C:2008:757, p.to 114; Corte di Giustizia, sentenza del 16 maggio 2000, Causa C-83/98 P *Francia v Ladbrooke Racing e Commissione*, ECLI:EU:C:2000:248, p.to 25.

<sup>46</sup> Questo criterio è essenziale per stabilire se la condizione del vantaggio economico ottenuto dal beneficiario, contenuta nella nozione di aiuto di Stato, sia stata soddisfatta. Si veda in tal senso Caoimh A., W. Sauter, *Criterion of Advantage*, in Hofmann H., C. Micheau (a cura di), *State aid law of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 107-126.

<sup>47</sup> Biondi A., O. Stefan, *The Notice on the Notion of State Aid: Every Light Has Its Shadow*, in Nascimbene B., A. Di Pascale (a cura di), *The Modernisation of State Aid for Economic and Social Development*, Berlin, Springer, 2017, p. 43.

<sup>48</sup> Hofmann H., A. Türk (a cura di), *EU administrative governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006, pp. 575-576.

in linea di principio obbligate a rispettare il contenuto della comunicazione, soprattutto quando quest'ultima introduce interpretazioni delle norme non ancora confermate dalla giurisprudenza europea.

Naturalmente, la mancanza di effetti giuridici non esclude che la comunicazione possa produrre rilevanti effetti pratici. La Commissione ha recentemente osservato che, anche grazie alla comunicazione, le istituzioni nazionali hanno assunto una maggiore consapevolezza delle regole in materia.<sup>49</sup> Tale osservazione è ulteriormente confermata dal fatto che la comunicazione è oggi discussa in un apposito gruppo di lavoro che coinvolge esperti europei e nazionali,<sup>50</sup> ed è altresì pubblicata sui siti internet di numerosi organismi di coordinamento nazionali per assistere le attività di implementazione di altre autorità.<sup>51</sup>

Tuttavia, gli effetti della comunicazione non possono essere valutati in base a una possibile applicazione volontaria da parte degli Stati membri. Come emerge anche da studi in altri campi del diritto europeo,<sup>52</sup> strumenti di carattere non vincolante non sono sempre in grado di garantire il rispetto delle norme, e le autorità e i giudici nazionali possono scegliere di ignorarli liberamente senza che ciò abbia conseguenze specifiche. Per queste ragioni, sebbene persegua lo scopo meritevole di assicurare chiarezza e uniformità di interpretazione della nozione di aiuto, la Comunicazione pare sollevare più di un dubbio sulla sua effettiva capacità in tal senso.

### **5.3.2. Decentralizzazione, proliferazione di reti di amministrazioni e rischi di un'integrazione disomogenea**

Come accennato, la normativa sugli aiuti di stato presenta numerose complessità applicative per i numerosi soggetti coinvolti nella sua esecuzione. A causa di tali caratteristiche, reti di amministrazioni proliferano in tale settore. Queste ultime rappresentano strumenti di cooperazione che consentono lo scambio di informazioni, il supporto e l'interazione tra soggetti coinvolti nell'esecuzione di norme comuni.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> In tal senso, si veda il discorso del Direttore Generale della DG concorrenza Johannes Laitenberger, *State aid modernisation: The benefits of working more closely together*, Bruxelles, 28 giugno 2017, disponibile online. URL: < [http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2017\\_10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2017_10_en.pdf) > [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>50</sup> Ivi.

<sup>51</sup> Si vedano, ad esempio, i siti web di alcune istituzioni. Dipartimento di controllo degli aiuti di stato lettone del ministero delle finanze. URL: < [http://www.fm.gov.lv/en/s/state\\_aid/notion\\_of\\_state\\_aid](http://www.fm.gov.lv/en/s/state_aid/notion_of_state_aid) > [data di accesso: 04/02/2019]. Dipartimento Italiano per gli affari europei. URL: < <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/normativa-europea/comunicazione-sulla-nozione-di-aiuto-di-stato/> > [data di accesso: 04/02/2019]. Ministero federale tedesco dell'Economia e della tecnologia. URL: < <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/beihilfenkontrollpolitik-kom-mitteilung-beihilfebegriff.html> > [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>52</sup> Si veda, per esempio, Maggetti M., F. Gilardi, *The policy-making structure of European regulatory networks and the domestic adoption of standards*, «Journal of European Public Policy», 6, 2011, pp. 830-847.

<sup>53</sup> Mastenbroek E., D. Sindbjerg Martinsen, *Filling the gap in the European administrative space: the role of administrative networks in EU implementation and enforcement*, «Journal of European Public Policy», 3, 2017, pp. 422-435.

Con SAM, tuttavia, la funzione e la portata di tali strutture di coordinamento è mutata. Mentre in precedenza esse avevano assunto una connotazione bilaterale, nel senso che funzionavano principalmente per consentire a esperti nazionali ed europei di negoziare il contenuto di decisioni della Commissione su singoli casi,<sup>54</sup> ora tale modello è stato esteso per favorire una cooperazione multilaterale tra tutti i soggetti coinvolti.

Diverse strutture a rete sono quindi sorte a seguito di SAM. Nell'ambito del Forum ad alto livello sulla modernizzazione degli aiuti di Stato, il Commissario incontra annualmente gli esponenti politici e alti funzionari di ciascuno stato membro per fare il punto sui principali risultati raggiunti dalle riforme e delineare gli sviluppi futuri in materia.<sup>55</sup> Gli aspetti tecnici relativi all'applicazione della normativa europea sono invece discussi all'interno di gruppi di lavoro che coinvolgono funzionari europei e nazionali. La Commissione ha all'uopo istituito cinque gruppi di lavoro per discutere con le amministrazioni nazionali e formulare raccomandazioni su temi particolarmente rilevanti nell'applicazione della normativa europea (trasparenza, aiuti di stato in materia di energia, aeroporti, fiscalità e infrastrutture). Un ulteriore gruppo di lavoro coinvolge invece solamente esperti nazionali ed è utilizzato per condividere e discutere le migliori pratiche e i problemi comuni relativi al controllo interno.<sup>56</sup> Infine, numerose informazioni vengono scambiate attraverso varie piattaforme multilaterali, quali *newsletters* e banche dati.<sup>57</sup>

Questa struttura a rete è in linea con gli obiettivi di SAM di assistere gli Stati membri e prevenire possibili difficoltà applicative. In questo senso, alcuni risultati positivi possono già essere individuati. Ad esempio, a seguito di discussioni con la Commissione sulle carenze organizzative interne in materia di aiuti di stato, le autorità francesi hanno dato incarico alla Corte dei conti nazionale di studiare le migliori pratiche di altri Stati membri e valutarne i diversi meccanismi applicativi.<sup>58</sup> Inoltre, la scheda di verifica creata dall'unità centrale di aiuti di stato del Regno Unito per aiutare le autorità nazionali a valutare le misure di aiuto è oggi condivisa in numerosi Stati membri.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Hofmann H., A. Türk, *The development of integrated administration in the EU and its consequences*, «European Law Journal», 2, 2007, pp. 253-271: 260; Hofmann H., A. Türk, *Policy implementation*, in Hofmann H., A. Türk (a cura di), *EU administrative governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006, pp. 74-112: 90-91.

<sup>55</sup> Si veda nota 49.

<sup>56</sup> Si veda nota 49.

<sup>57</sup> Tra gli altri, oltre all'invio di un aggiornamento settimanale nella forma di e-news, la Commissione ha istituito un supporto informatico, la piattaforma e-State Aid Wiki, per facilitare lo scambio di informazioni sulle questioni generali in materia di aiuti di stato tra i servizi della Commissione e le amministrazioni degli Stati membri.

<sup>58</sup> Nel 2015, l'Ispettorato Generale delle Finanze Francese ha pubblicato una valutazione dell'organizzazione nazionale nel settore degli aiuti di stato. Questa analisi è stata fatta su richiesta del Primo Ministro francese, il quale ha richiesto esplicitamente all'Ispettorato di effettuare un confronto con l'organizzazione adottata in altri paesi, come Germania, Regno Unito e Paesi Bassi, che la Commissione Europea ha indicato avere le migliori pratiche in materia. Il rapporto è disponibile online. URL: <<http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2015/2014-M-094.pdf>> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>59</sup> Si vedano, ad esempio, le linee guida elaborate dal Dipartimento Britannico per le imprese, l'ener-

Nonostante tali risultati incoraggianti, occorre tuttavia chiedersi se e fino a che punto questa moltiplicazione di reti di amministrazioni create con SAM possa effettivamente migliorare le pratiche interne degli stati membri e risolverne i problemi applicativi. A questo proposito, occorre rilevare come la dottrina non sia univoca sugli effetti derivanti dall'uso di reti di amministrazioni nella *governance* dell'Unione. Mentre tali tipi di strutture si sono dimostrate efficaci per lo scambio di informazioni, per combinare competenze e rafforzare il dialogo e la fiducia tra le parti,<sup>60</sup> dubbi sono tuttavia emersi per quanto riguarda la loro capacità di controbilanciare spinte centrifughe create da interessi contrapposti dei partecipanti.<sup>61</sup>

In primo luogo, il corretto funzionamento delle reti di amministrazioni può essere ostacolato dal controllo politico nazionale.<sup>62</sup> In questo senso, non bisogna trascurare che gli esperti nazionali che prendono parte alla menzionata struttura multilaterale sono al tempo stesso anche parte di ministeri nazionali e, quindi, soggetti al potere gerarchico dei loro superiori. Tale duplice ruolo<sup>63</sup> può tuttavia produrre effetti negativi sull'attuazione della normativa in materia di aiuti di stato. Infatti, qualora i rappresentanti politici siano restii a modificare le priorie priorità politiche per adeguarsi alle norme in tema di aiuti di stato o a strutturare capacità amministrativa interna, gli effetti delle menzionate strutture a rete verrebbero in pratica a cessare. Il discusso caso *Vent De Colère* offre un esempio emblematico in questo senso.<sup>64</sup> Il caso riguarda la resistenza opposta dal ministero dell'Ambiente fran-

---

gia e la strategia industriale (BIS) (URL: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/443686/BIS-15-417-state-aid-the-basics-guide.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443686/BIS-15-417-state-aid-the-basics-guide.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019]), la scheda valutativa usata nella Regione Friuli Venezia Giulia (URL: <[http://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/fondi-europei-fvg-internazionale/aiuti-stato/allegati/SCHEDA\\_A\\_AIUTI\\_DI\\_STATO\\_DEFINITIVA\\_02122015.pdf](http://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/fondi-europei-fvg-internazionale/aiuti-stato/allegati/SCHEDA_A_AIUTI_DI_STATO_DEFINITIVA_02122015.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019]), o gli orientamenti sviluppati in materia dal governo lettone (URL: <[http://www.fm.gov.lv/en/s/state\\_aid](http://www.fm.gov.lv/en/s/state_aid)> [data di accesso: 04/02/2019]).

<sup>60</sup> Maher I., *Functional and Normative Delegation to Non-Majoritarian Institutions: The Case of the European Competition Network*, «Comparative European Politics», 7, 2009, pp. 414-434: p. 428; Scott C., *Accountability in the Regulatory State*, «Journal of Law and Society», 27, 2000, pp. 38-40.

<sup>61</sup> Per una panoramica generale sulla discussione in materia si veda Mastenbroek E., D. Sindbjerg Martinsen, *Filling the gap in the European administrative space: the role of administrative networks in EU implementation and enforcement*, «Journal of European Public Policy», 3, 2017, pp. 422-435.

<sup>62</sup> In tal senso, Kelemen D., A. Tarrant, *The political foundations of the Eurocracy*, «West European Politics», 5, 2011, pp. 922-947; Thatcher M., D. Coen, *Reshaping European regulatory space: an evolutionary analysis*, «West European Politics», 4, 2008, pp. 806-836.

<sup>63</sup> Egeberg M., J. Trondal, *National agencies in the European administrative space: government driven, commission driven or networked?*, «Public Administration», 4, 2009, pp. 779-790: 781.

<sup>64</sup> Il caso riguardava potenziali misure di aiuto introdotte con decreti ministeriali che impongono prelievi ai consumatori di elettricità per favorire i produttori di elettricità da fonti rinnovabili e, in particolare, di impianti eolici. Nel 2014, il Consiglio di Stato Francese ha invalidato un primo regime di aiuto dopo che la Corte di giustizia (Corte di Giustizia, sentenza del 19 dicembre 2013, Causa C-262/12 *Vent De Colère e altri*, ECLI:EU:C:2013:851) ha concluso, sulla domanda preliminare formulata dal giudice francese, che una misura di sostegno similmente congegnata comporta aiuti di stato ai sensi delle norme dell'UE. Un simile caso su una misura analoga non notificata è stato successivamente deferito alla Corte di giustizia dalla Corte d'appello di Versailles. Con ordinanza del 15 marzo 2017 (Corte di Giustizia, ordinanza del 15 marzo 2017, Causa C-515/16 *Enedis*, ECLI:EU:C:2017:217), la Corte di giustizia ha ritenuto che la

cese a strutturare la propria capacità interna per dare esecuzione alla normativa sugli aiuti di stato. Nonostante fosse stato ripetutamente invitato da altri attori nazionali francesi a far ciò, il ministero si è infatti a lungo rifiutato, finché alcune sentenze dei giudici europei hanno imposto il recupero di aiuti illegittimi. Tale caso mostra chiaramente come strumenti di *governance* soft, basati su logiche di persuasione e volontarietà, abbiano spesso scarso effetto nel contrastare interessi politici opposti, i quali sono peraltro tutt'altro che infrequenti nel settore degli aiuti di stato.

In secondo luogo, la diversa organizzazione interna e i differenti poteri dei partecipanti a tali reti possono egualmente implicare la produzione di effetti disomogenei tra Stati membri.<sup>65</sup> A seconda del gruppo di lavoro o dello Stato membro coinvolto, la Commissione siede infatti al tavolo con rappresentanti nazionali con caratteristiche organizzative e interessi differenti, in quanto facenti parte di autorità indipendenti, ministeri o addirittura imprese private. Pertanto, nonostante siano state create per promuovere una comprensione uniforme delle regole e dei concetti giuridici in materia di aiuti, la differenza di risorse e interessi tra i partecipanti pare non garantire la possibilità di un'attuazione omogenea della normativa.

In terzo luogo, visto il vasto numero di potenziali enti erogatori presenti in ciascuno Stato membro, le conoscenze sviluppate in tali reti multilaterali devono essere trasferite a tutte le autorità coinvolte, un effetto che, tuttavia, non può essere dato per scontato. Come sottolineato in precedenza, la normativa in materia di aiuti di stato incide sulle attività di diverse istituzioni nazionali e subnazionali. In questo senso, intensi rapporti tra funzionari (centrali, regionali e locali) specializzati in tema di aiuti di stato stanno emergendo in molti paesi dell'Unione, sotto forma di reti multilaterali, bollettini di informazione, banche dati e riunioni informali.<sup>66</sup> Tuttavia, la partecipazione a queste reti è spesso volontaria e raramente coinvolge tutti gli attori interessati. Inoltre, a causa dei limiti imposti da talune costituzioni nazionali, le istituzioni subnazionali sono generalmente libere di definire i propri sistemi e pratiche interne in materia. Il quadro che emerge è perciò disomogeneo, laddove a talune amministrazioni particolarmente attive fanno da contraltare altre disinteressate alla materia.

---

misura in questione fosse la stessa che ha dato origine alla causa C-262/12. Per analogia, ha concluso che l'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE deve essere interpretato nel senso di un meccanismo di compensazione dei costi aggiuntivi imposti alle imprese a causa dell'obbligo di acquistare energia elettrica prodotta da centrali elettriche che utilizzano energia solare ad un prezzo superiore a quello di mercato che è finanziato dai consumatori finali di energia elettrica nel territorio nazionale, costituisce un intervento attraverso risorse statali.

<sup>65</sup> Torfing J., E. Sørensen, *The European debate on governance networks: Towards a new and viable paradigm?*, «Policy and Society», 4, 2014, pp. 329-344: 335.

<sup>66</sup> Ad esempio, nei Paesi Bassi un gruppo di lavoro interdipartimentale sugli aiuti di stato (*Interdepartementaal Staatssteunoverleg*) riunisce una volta al mese esperti di aiuti di Stato di tutti i ministeri, le province e l'organizzazione dei comuni per discutere le questioni che emergono nel settore. Allo stesso modo, il Portogallo ha istituito una rete di punti di contatto sugli aiuti di stato e, a partire dal 1 aprile 2016, la Commissione Interministeriale per gli affari UE ha istituito una sottocommissione specializzata in aiuti di stato, la cui responsabilità principale è quella di coordinare la posizione nazionale su tutti gli aiuti di stato questioni a livello politico.

In sostanza, quindi, se da un lato le reti di amministrazioni create con SAM paiono potenzialmente in grado di garantire un'omogeneità applicativa nello spazio amministrativo europeo,<sup>67</sup> esse si trovano tuttavia a dover affrontare una serie di ostacoli pratici che ne possono metterne in dubbio la loro efficacia pratica.

### **5.3.3. L'uso di partenariati bilaterali per rafforzare il controllo interno degli aiuti di Stato: uno strumento utile ma solo per volenterosi**

Come in altri campi del diritto europeo, l'esecuzione delle norme in tema di aiuti di stato richiede la creazione di un sistema efficace di coordinamento anche all'interno di ciascun Stato membro. Con SAM, la Commissione ha tentato di influenzare tale aspetto concludendo accordi di partenariato rafforzato – *common understanding* – con gli organismi di coordinamento di alcuni Stati membri, tra cui Italia, Romania e Bulgaria.<sup>68</sup> Attraverso tali accordi, ciascuna parte si impegna in maniera non vincolante ad adottare una serie di azioni per garantire il corretto funzionamento del controllo sugli aiuti di stato. In particolare, mentre le autorità nazionali definiscono misure atte a rafforzare la propria struttura interna, la Commissione offre supporto, formazione e la possibilità di dare priorità al trattamento di taluni casi.

Tra gli accordi conclusi, quello con le autorità italiane è l'unico oggi pubblico e fornisce quindi elementi importanti per valutare gli effetti di tale pratica sull'attuazione decentralizzata delle regole sugli aiuti di stato a seguito di SAM.<sup>69</sup>

In tal senso, alcuni effetti positivi possono già notarsi. In primo luogo, sulla base dell'esperienza di altri Stati membri, nei quali la corretta applicazione delle norme è stata garantita da un coordinamento efficiente a livello centrale, l'intesa con le autorità italiane ha mirato ad affidare al dipartimento degli affari europei (DPE) la responsabilità di coordinamento generale nel settore.<sup>70</sup> In base a tale misura, il DPE è oggi incaricato di fornire consulenza e formazione a tutti gli enti erogatori, e controlla altresì che tutte le notifiche e comunicazioni trasmesse alla Commissione siano complete. Al fine di facilitare tale ruolo,

---

<sup>67</sup> Mastenbroek E., D. Sindbjerg Martinsen, *Filling the gap in the European administrative space: the role of administrative networks in EU implementation and enforcement*, «Journal of European Public Policy», 3, 2017, pp. 422-435.

<sup>68</sup> Si veda il discorso al Forum ad alto livello degli Stati membri di Margrethe Vestager, commissario per la concorrenza, del 18 dicembre 2014, disponibile online. URL: <[https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/speech-high-level-forum-member-states-margrethe-vestager-commissioner-competition-18-december-2014\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/speech-high-level-forum-member-states-margrethe-vestager-commissioner-competition-18-december-2014_en)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>69</sup> Si veda l'intesa conclusa tra la Commissione e il Dipartimento per gli Affari Europei (Common Understanding on strengthening the institutional setup for state aid control in Italy), pubblicata nel sito web della Commissione. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/common\\_understanding\\_italy.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/common_understanding_italy.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019]. Sul complesso compito di assicurare il coordinamento dell'attuazione del diritto europeo in Italia, cfr. Della Cananea G., *Italy*, in Kassim H., G. Peters, V. Wright (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The National Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 99-113.

<sup>70</sup> Art. 45 della legge n. 234/2012 e il relativo decreto di attuazione del Presidente del Consiglio del 24 gennaio 2017.

la Commissione ha poi introdotto un ulteriore passaggio formale nel sistema di notifica elettronica.<sup>71</sup> Inoltre, l'accordo di partenariato ha portato alla creazione di una scheda di valutazione, ispirata a simili strumenti usati nel Regno Unito e dalle autorità italiane operanti nel Friuli Venezia Giulia,<sup>72</sup> e volta ad aiutare gli enti erogatori nazionali a identificare potenziali misure di aiuto. Infine, ciascuna autorità nazionale e regionale è stata chiamata a istituire organismi distinti che valutino e assistano la preparazione delle misure di aiuto in posizione di indipendenza dal dipartimento erogante, in modo tale da garantire un controllo il più possibile imparziale sulla corretta applicazione delle norme sovranazionali.<sup>73</sup>

Alla luce di questi risultati, l'accordo di partenariato rafforzato risulta uno strumento importante per strutturare la capacità interna degli Stati membri per cui un tale intervento riformatore si rende necessario. Dal momento che coinvolge le amministrazioni nazionali in un processo condiviso e salvaguarda altresì i principi costituzionali di sussidiarietà e di autonomia procedurale, tale pratica risulta particolarmente utile in un'ottica di cooperazione con gli Stati membri. Allo stesso tempo, mentre al DPE è stata riconosciuta una rinnovata legittimazione quale ente di coordinamento grazie allo stretto legame creato con la Commissione, quest'ultima vede rafforzarsi la propria posizione dominante potendo direttamente influenzare le strutture amministrative degli Stati membri. Infine, tale accordo rende chiaro come la Commissione ritenga che un controllo efficace degli aiuti di stato debba essere realizzato attraverso una rete di esperti nazionali in grado di assistere e monitorare ciascun potenziale caso di aiuto lungo la struttura decentralizzata di attori coinvolti in materia.

Nonostante questi effetti positivi, permangono però dubbi sul fatto che questo strumento sia sufficiente per garantire la creazione di capacità amministrativa per eseguire le norme sovranazionali laddove necessario.

In primo luogo, l'accordo rimane di portata limitata. La Commissione si impegna infatti solamente con un attore nazionale, il DPE. Le altre istituzioni centrali e subnazionali, invece, non partecipano formalmente all'accordo, sebbene ne siano indirettamente influenzate. Inoltre, coinvolgendo materie al di là delle competenze proprie della Commissione, tale strumento si basa unicamente sulla cooperazione volontaria delle parti. Il rischio è perciò che, nonostante le buone intenzioni, talune amministrazioni non vengano direttamente influenzate da tale processo, vuoi per mancanza di interesse o per mancanza di risorse da destinare a tale materia.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Vedi l'intesa conclusa tra la Commissione e il Dipartimento per gli Affari Europei (Common Understanding on strengthening the institutional setup for state aid control in Italy), pubblicata nel sito web della Commissione. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/common\\_understanding\\_italy.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/common_understanding_italy.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>72</sup> Si veda la scheda di valutazione che, ai sensi dell'articolo 45 della legge italiana n. 234/2012, ogni amministrazione nazionale deve passare al DPE quando notifica una misura. URL: <[http://www.politicheeuropee.gov.it/media/3406/common-understanding\\_scheda.pdf](http://www.politicheeuropee.gov.it/media/3406/common-understanding_scheda.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>73</sup> Vedi l'intesa conclusa tra la Commissione e il Dipartimento per gli Affari Europei (Common Understanding on strengthening the institutional setup for state aid control in Italy), pubblicata nel sito web della Commissione. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/common\\_understanding\\_italy.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/common_understanding_italy.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>74</sup> Sul punto, Grizzo P., E. Prospero, *L'attuazione del Common Understanding negli ordinamenti regionali*, in Ciaffi A., C. Odone (a cura di), *Le politiche europee e il ruolo delle Regioni: dalla teoria alla pratica*, «Re-

Inoltre, la creazione di capacità amministrativa non sempre si traduce in pratica in una corretta applicazione delle norme. Gli effetti positivi sopra evocati possono essere infatti indeboliti a fronte della mancata applicazione di norme dovuta a errori, malfunzionamento dei controlli, o a volontaria violazione delle norme da parte delle autorità erogatrici. In altri termini, come evidenziato dallo stesso DPE, la creazione di strutture amministrative non è da sola in grado di assicurare una corretta applicazione delle norme, essendo necessaria a ciò anche un corretto funzionamento di tali meccanismi in concreto.<sup>75</sup>

Infine, l'assetto istituzionale promosso attraverso l'accordo della Commissione risulta generare una moltiplicazione delle funzioni di controllo senza tuttavia garantire un adeguato coordinamento tra essi. Come in altri Stati membri,<sup>76</sup> il DPE ha il compito di verificare che le notifiche e le informazioni trasmesse alla Commissione siano complete, mentre gli organismi distinti valutano la corretta applicazione delle norme a livello di ciascuna amministrazione decentrata. Questi compiti, in pratica, implicano l'esercizio di funzioni di controllo e, in quanto tali, si sovrappongono alle competenze della Commissione, anche se non con gli stessi effetti giuridici. Il problema emerge in particolare quando, a causa della divisione interna di competenze e/o della maggiore esperienza in materia, tali autorità bloccino il pagamento di misure di aiuto legittime o permettano quello di misure non corrette, a causa di un'erronea qualificazione giuridica della misura o in ragione di conflitti politici interni. Dal momento che nessuno strumento interno permette di risolvere tali questioni in via definitiva, in tali situazioni vi è il rischio che il sistema di coordinamento non riesca a garantire la corretta esecuzione delle norme europee. Un esempio concreto può aiutare a chiarire il problema. Fino a tempi recenti, il Ministero italiano per i Beni e le Attività Culturali e il Turismo non considerava come aiuto le misure a sostegno di attività culturali e non si era quindi dotato di strutture interne per dare applicazione alla materia; ciò nonostante queste ultime potessero comportare l'esercizio di un'attività economica e, in quanto tali, rientrassero nell'ambito di applicazione della normativa in materia di aiuti di stato.<sup>77</sup> Tale situazione, tuttavia, era fortemente osteggiata da alcune regioni, in quanto queste ultime, pur avendo una competenza concorrente in materia,<sup>78</sup> non potevano erogare aiuti legittimi in mancanza di una valida notifica alla Commissione. L'*impasse* è continuata per lungo tempo finché tali regioni hanno deciso di notificare le misure alla Commissione per conto dello stato italiano, in questo modo obbligando il Ministero a dotarsi di adeguata capacità interna per applicare correttamente le norme europee. Questo esempio mostra chiaramente come, se da un lato la scelta delle regioni ha permesso a queste ultime di concedere aiuti in maniera legittima, dall'altro la duplicazione delle strutture di controllo a livello nazionale può talvolta ostaco-

---

gioni.it» [online], 2017, pp. 83-91. URL: <<http://www.regioni.it/seminari.php?action=seminario&id=27>> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>75</sup> Si veda in questo senso la Nota dell'Ufficio della Presidenza del Consiglio del 21 Febbraio 2018.

<sup>76</sup> Ad esempio, in Finlandia, il Parlamento ha recentemente emanato una legge (legge finlandese n. 22/2016) imponendo a tutti i Ministeri di presentare le loro proposte legislative e decreti legge che presentino implicazioni dal punto di vista degli aiuti di stato al parere di un Comitato consultivo per la valutazione degli aiuti di stato.

<sup>77</sup> Si veda a questo proposito Commissione Avviso *supra* n. 44, para 33-37.

<sup>78</sup> Art 117, p.to 2 della Costituzione Italiana.

lare la corretta applicazione delle norme.<sup>79</sup> Poiché questo sistema di controllo è utilizzato in altri Paesi, la sua promozione come migliore pratica da parte della Commissione in accordi di partenariato pare sollevare numerose perplessità.

#### **5.3.4. Condizionalità *ex ante* per i fondi SIE: una riforma intrusiva con un campo di applicazione limitato**

La Commissione ha poi recentemente tentato di rafforzare la capacità interna degli Stati membri attraverso un ulteriore meccanismo di cooperazione ancora più intrusivo. Al fine di ovviare ai numerosi casi di irregolarità verificatesi nel passato e migliorare l'efficacia del sostegno finanziario dell'Unione ai Paesi membri,<sup>80</sup> la riforma del bilancio EU 2013 ha imposto l'utilizzo di clausole di condizionalità sull'uso dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE). Più specificamente, il pagamento dei fondi SIE è stato subordinato a un massiccio pacchetto di condizionalità *ex ante*, che le autorità nazionali devono soddisfare pena la revoca o sospensione dei finanziamenti UE.<sup>81</sup> Essendo i fondi SIE un tipo di sovvenzione che può richiedere l'applicazione delle norme sugli aiuti di stato, la Commissione ha richiesto agli Stati membri di dimostrare che le autorità concedenti posseggano la capacità amministrativa necessaria a dare una corretta attuazione alla normativa sugli aiuti di stato, e che esistano misure volte a garantire la formazione del personale, la diffusione delle informazioni e l'applicazione effettiva delle norme in materia.<sup>82</sup>

La logica della condizionalità non è nuova nell'ordinamento dell'Unione,<sup>83</sup> né lo è nel settore degli aiuti di stato.<sup>84</sup> Durante il processo di allargamento, le condizionalità

---

<sup>79</sup> Sinnavee A., *Block Exemptions for State Aid: More Scope for State Aid Control by Member States and Competitors*, «Common Market Law Review», 38, 2001, pp. 1479-1501: 980.

<sup>80</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, GU L 347 del 20.12.2013, pp. 320-469, punto 21.

<sup>81</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, GU L 347 del 20.12.2013, pp. 320-469, punto 21.

<sup>82</sup> Si vedano le Guidance Fiche: Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds – Part II, 376-382, 376-382. URL: <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/eac\\_guidance\\_esif\\_part2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/eac_guidance_esif_part2_en.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>83</sup> Si vedano le Guidance Fiche: Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds – Part II, 376-382, 376-382. URL: <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/eac\\_guidance\\_esif\\_part2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/eac_guidance_esif_part2_en.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>84</sup> Cremona M., *State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements*, «European Law Journal», 3, 2003, pp. 265-287.

sono state usate come strumento per estendere l'*acquis* comunitario ai paesi dell'Europa dell'Est e indurre questi ultimi ad adeguare le proprie strutture amministrative in vista della loro adesione. Le nuove regole sull'uso dei fondi SIE, tuttavia, rilanciano l'utilizzo delle condizionalità come strumento di *governance* autonomo per affrontare le carenze strutturali nell'attuazione di determinate politiche dell'Unione. In particolare, richiedendo agli Stati membri di dimostrare il possesso della necessaria capacità amministrativa, la Commissione ha utilizzato lo strumento della condizionalità per influenzare direttamente le attività applicative degli Stati membri in materia di aiuti di stato.<sup>85</sup>

Date queste caratteristiche, le condizionalità *ex ante* risultano uno strumento particolarmente importante per accrescere l'efficacia del controllo sugli aiuti di stato a livello nazionale. Sebbene la possibilità di revoca del finanziamento rimanga da verificare nella pratica, gli accordi firmati con la Commissione indicano come le condizionalità abbiano innescato un processo di riflessione sulla struttura organizzativa in materia nella maggior parte degli Stati membri.<sup>86</sup> Inoltre, la logica 'contrattualistica' alla base delle condizionalità, che implica che gli attori nazionali e sovranazionali debbano cooperare tra loro nell'erogazione dei fondi SIE, pare aver portato a soluzioni più mirate rispetto alle specifiche esigenze di ciascuna realtà nazionale. In termini pratici, poi, le condizionalità *ex ante* sembrano essere riuscite ad estendere a tutte le istituzioni eroganti fondi SIE lo stesso modello di controllo decentralizzato affidato a una rete di funzionari specializzati, simile a quello stabilito nel partenariato rafforzato concluso con l'Italia (*supra*).<sup>87</sup>

Anche in questo caso, tuttavia, il problema è verificare se gli effetti di un tale strumento possano estendersi – e fino a che punto – all'intero quadro del controllo degli aiuti di stato. A questo proposito, occorre sottolineare che il campo di applicazione delle condizionalità e taluni vincoli costituzionali paiono porre limiti rilevanti all'utilizzo generalizzato di tale strumento.

In primo luogo, le autorità nazionali che hanno l'onere di dimostrare la propria capacità amministrativa per erogare fondi SIE costituiscono una quota esigua delle autorità nazionali eroganti aiuti di stato e spesso operano solamente nel settore dei fondi SIE, come ad esempio in Italia, Paesi Bassi e Portogallo.<sup>88</sup> Inoltre, gli impegni presi

<sup>85</sup> Harlow C., R. Rawlings, *Process and Procedure in EU administration*, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 230-234.

<sup>86</sup> Si veda la relazione speciale della Corte dei conti europea, Sono necessari maggiori sforzi per accrescere la consapevolezza riguardo alle norme sugli aiuti di stato nella politica di coesione e per assicurarne il rispetto, n. 24/2016, del 4 ottobre 2016, punti 108-129. URL: <[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_24/SR\\_STATE\\_AIDS\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_24/SR_STATE_AIDS_IT.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>87</sup> Si veda il rapporto finale della Commissione europea, *The Implementation of the Provisions in Relation to the Ex-Ante Conditionalities During the Programming Phase of the European Structural and Investment (ESI) Funds*, 29 luglio 2017, p.to 41. URL: <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/studies\\_integration/impl\\_exante\\_esif\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_exante_esif_report_en.pdf)> [data di accesso: 04/02/2019].

<sup>88</sup> Ad esempio, mentre le autorità di gestione italiane sono le istituzioni regionali stabilite nella Costituzione, nei Paesi Bassi e in Portogallo tali autorità comprendono istituzioni create *ad hoc* per la concessione di fondi di coesione.

con la Commissione dalle istituzioni nazionali non sono sempre rispettati dalle autorità subnazionali dello stesso Paese.<sup>89</sup> Più in generale, poi, l'adempimento delle condizioni imposte dalla Commissione richiede notevoli investimenti di tempo e risorse, che non sono facili da assicurare in particolare per gli Stati membri che operano in un contesto di austerità.<sup>90</sup>

In secondo luogo, limiti costituzionali rendono dubbio l'uso generalizzato della condizionalità come strumento di *governance* per influenzare la capacità amministrativa degli Stati membri. Sebbene la conformità di tale strumento ai Trattati non sia ancora stata oggetto di una valutazione giurisprudenziale, i giudici europei si sono tuttavia orientati verso un'interpretazione restrittiva delle condizionalità imposte dal diritto europeo affermando che, qualora tali condizioni siano imposte dalla Commissione, deve sussistere un legame sufficientemente diretto tra la condizione medesima e la misura da finanziare.<sup>91</sup> A questo proposito, occorre notare che l'uso della condizionalità per il finanziamento dei SIE trova la sua base giuridica nell'articolo 317 del TFUE. Conformemente a tale disposizione, la Commissione è direttamente responsabile dell'esecuzione del bilancio ed esercita tale responsabilità conformemente alle norme adottate dal Parlamento su sua proposta. In quanto tale, la Commissione pare legittimata a imporre condizioni legate ai fondi SIE. Tuttavia, al di fuori di tale ambito, l'uso generalizzato delle condizionalità solleva seri dubbi giuridici. Come spesso riconosciuto dalle istituzioni europee, la Commissione non ha alcuna competenza nell'influenzare l'esecuzione nazionale della normativa in materia di aiuti di stato, poiché ciò rientra nelle competenze esclusive degli Stati membri. Inoltre, al di fuori dei fondi SIE, non è possibile identificare un collegamento diretto tra le condizioni imposte e le misure finanziate, e ciò in ragione del fatto che il cofinanziamento dell'UE riguarda solo fondi SIE ma non altre misure di aiuto. Di conseguenza, l'uso generalizzato delle condizionalità da parte delle istituzioni europee solleva più di un dubbio, in quanto pare creare un'eccessiva intrusione in sfere protette dal principio dell'autonomia amministrativa nazionale.<sup>92</sup>

Pertanto, se da un lato la Commissione è riuscita con le condizionalità *ex ante* a incidere sull'esecuzione nazionale della normativa in materia di aiuti di stato, essa lo ha fatto tuttavia indirettamente, cioè utilizzando lo strumento dei fondi SIE. Dato il limitato campo di applicazione di tale settore, le condizionalità paiono quindi svolgere un ruolo residuale nel più vasto campo del controllo degli aiuti di stato.

---

<sup>89</sup> Si veda il rapporto finale della Commissione europea, *The Implementation of the Provisions*, p.ti 26-27.

<sup>90</sup> Ivi, p.ti 9-10.

<sup>91</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 22 giugno 2006, *Repubblica italiana v Commissione* Causa C-385/13 P, ECLI:EU:C:2014:2350, p.to 84. Si veda sul punto Viță V., *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, «Cambridge Yearbook of European Legal Studies», 19, 2017, pp. 116-143.

<sup>92</sup> Craig P., *Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State*, Hofmann H., A. Turk (a cura di) *Legal challenges in EU administrative law: towards an integrated administration*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2009, pp. 36-38.

#### 5.4. Verso un'ambigua coesistenza di forze contrastanti: quale futuro per il controllo decentralizzato degli aiuti di stato?

La precedente analisi sembra quindi suggerire come l'ulteriore decentralizzazione del controllo degli aiuti di stato operata con SAM abbia di fatto trasformato la configurazione di questo settore. Il classico modello di amministrazione diretta, basato su un controllo centralizzato, risulta ora sostituito da uno spazio amministrativo europeo laddove amministrazioni nazionali e sovranazionali operano in maniera integrata attraverso strumenti di coordinamento di varia natura per il comune scopo di dare effetto alle norme europee. La precedente analisi, tuttavia, suggerisce anche come SAM paia comportare due ulteriori e più profonde conseguenze: una maggiore influenza della Commissione sugli Stati membri e, al tempo stesso, il rischio di un'integrazione asimmetrica tra le amministrazioni coinvolte.

Quanto alla prima conseguenza, occorre notare che, a seguito di SAM, la Commissione svolge oggi nuovi compiti di coordinamento interamministrativo in aggiunta alla tradizionale funzione di dare esecuzione ai Trattati europei. In questo nuovo ruolo, la Commissione promuove il dialogo e la condivisione di informazioni tra le amministrazioni coinvolte al fine di risolvere problemi comuni di applicazione e stimolare un'interpretazione uniforme della normativa sovranazionale. Inoltre, essa influisce direttamente sulla capacità istituzionale degli Stati membri, un'area tradizionalmente considerata al di fuori delle proprie competenze costituzionali in materia. Tale nuovo ruolo è stato facilitato dal coinvolgimento diretto di esperti nazionali nelle attività della Commissione. Stabilendo, infatti, contatti stretti e regolari con funzionari nazionali specializzati in tema di aiuti di stato, la Commissione ha di fatto cooptato questi ultimi quali agenti per garantire l'attuazione uniforme delle norme sovranazionali lungo la complessa struttura decentralizzata che, come visto, caratterizza il settore a seguito di SAM.<sup>93</sup> Esperti nazionali di aiuti di stato sono di conseguenza facilmente identificabili in ogni Stato membro.<sup>94</sup> Essi servono non solo a diffondere informazioni e fornire supporto a ciascuna amministrazione erogante, ivi incluse le autorità subnazionali, attraverso una serie di strumenti di cooperazione (quali reti di amministrazioni, newsletter, banche dati e anche contatti informali). Talvolta essi svolgono anche compiti di supervisione dell'applicazione delle norme europee, in ragione di poteri di controllo affidati dall'ordinamento interno o semplicemente per la loro riconosciuta conoscenza specialistica in materia. Nonostante i rigidi limiti costituzionali, SAM pare quindi aver favorito una trasformazione del settore che combina la necessità di strutturare capacità istituzionale a livello nazionale con l'obbligo di rispettare i rigidi limiti costituzionali imposti dai Trattati.

Come detto, però, SAM sembra al tempo stesso non essere pienamente efficace nel garantire un'integrazione uniforme di tutte le amministrazioni coinvolte nell'applicazione

---

<sup>93</sup> Heidbreder E.G., *Structuring the European administrative space. Policy instruments of multi-level administration*, «Journal of European Public Policy», 5, 2011, pp. 709-727.

<sup>94</sup> Si veda l'elenco dei punti di contatto in materia di aiuti di stato presso la Commissione e le autorità nazionali. URL: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/contacts.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/contacts.html)> [data di accesso: 04/02/2019].

della normativa sovranazionale.<sup>95</sup> Tale conclusione emerge, in particolare, da due aspetti: dal campo di applicazione non omogeneo degli strumenti di coordinamento e dal funzionamento del sistema di controllo risultante da tale riforma.

Quanto al primo aspetto, occorre notare come, sebbene per garantire un'applicazione uniforme delle norme europee occorra assicurare che le amministrazioni coinvolte operino in maniera integrata,<sup>96</sup> i meccanismi introdotti con SAM paiono non riuscire a garantire tale obiettivo. Come indicato in precedenza, strumenti potenzialmente invasivi quali le condizionalità *ex ante* si applicano agli enti che gestiscono i fondi SIE, le quali rappresentano però solo una minima parte delle numerose autorità nazionali chiamate ad attuare la normativa in materia di aiuti di stato. Allo stesso modo, i partenariati rafforzati tesi a migliorare l'assetto istituzionale interno possono essere conclusi solamente con Stati membri disposti a cooperare più strettamente con la Commissione; tuttavia, i dati relativi alle decisioni di recupero e al numero delle indagini aperte dalla Commissione suggeriscono che anche altri Stati membri avrebbero necessitato di un intervento esterno volto a migliorare le strutture amministrative nazionali, ma ciononostante non sono stati coinvolti.<sup>97</sup> Infine, essendo strumenti la cui applicazione è basata sulla volontarietà e sull'impegno reciproco, le comunicazioni e le varie reti di amministrazioni create con SAM paiono poter facilmente cedere a interessi nazionali contrapposti o, semplicemente, al mancato adeguamento da parte degli attori coinvolti. Il rischio, tuttavia, è che emerga uno spazio amministrativo con lacune nella struttura di coordinamento in cui alcune amministrazioni possano liberamente disapplicare le norme comuni.

Ciò pare confermato da alcuni dati iniziali sugli effetti di SAM. Come la Commissione stessa ha recentemente riconosciuto, alcuni Paesi paiono tutt'oggi dotati di strutture di coordinamento efficienti, mentre altri soffrono della mancanza di risorse amministrative e competenze in tema di aiuti di stato, oppure sono dotati di istituzioni senza alcuna influenza sul modo in cui le norme sono attuate a livello nazionale.<sup>98</sup> Al tempo stesso, la Commissione ha evidenziato come la comprensione e applicazione della normativa differisca fortemente tra livello nazionale e i livelli locali o regionali in ciascun Stato membro, indipendentemente dal fatto che un Paese sia o no costituito sulla base di un sistema giuridico centralizzato.<sup>99</sup>

Come detto, un simile quadro di integrazione asimmetrica sembra poi emergere anche dal nuovo modello di controllo emergente da SAM. In precedenza, il sistema di ammini-

---

<sup>95</sup> Sul tema generale dell'integrazione amministrativa in Europa dopo la crisi si veda Marchetti B., *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione?*, «Rivista Trimestrale Di Diritto Pubblico», 2, 2018, p. 509-537.

<sup>96</sup> Harlow C., R. Rawlings, *Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach*, «European Law Journal», 4, 2007, pp. 542-562: 543.

<sup>97</sup> Secondo un recente aggiornamento elaborato dalla Commissione sul numero di casi di recupero in sospeso (fino all'1 marzo 2018), l'Italia si classifica di fatto prima tra i paesi dell'UE (con 23 casi). Tuttavia, anche altri Stati presentano simili problemi di attuazione interna, come Spagna (17), Francia (11) o Belgio (5), e purtuttavia non sono stati coinvolti in tale iniziativa dalla Commissione.

<sup>98</sup> Si veda nota 49.

<sup>99</sup> Si veda nota 49.

strazione diretta consentiva alla Commissione di verificare *ex ante* la maggior parte delle sovvenzioni erogate e produceva effetti giuridici chiaramente definiti.<sup>100</sup> Questa struttura ha tuttavia acquisito complessità con SAM. Dal momento, infatti, che gli Stati membri hanno assunto maggiori responsabilità in tema di esecuzione delle norme sugli aiuti di stato, la rete di organismi e esperti nazionali hanno esercitato un ruolo fondamentale, combinando in essi il compito di coordinamento tra i diversi componenti della struttura decentralizzata con funzioni più propriamente di controllo o supervisione sulla corretta applicazione del quadro normativo europeo. Tali ruoli, tuttavia, possono aprire lo spazio a un'applicazione non uniforme delle regole e comportare una serie di incertezze. In particolare, il rischio che si palesa è quello che gli organismi di coordinamento nazionali possano qualificare misure di aiuto in maniera errata, a causa di una non corretta qualificazione delle misure, mancanza di supervisione o, come visto in precedenza, per semplici conflitti interni. Il problema è che tuttavia la posizione privilegiata assunta nella nuova struttura centralizzata consente a tali organismi di avere l'ultima parola per risolvere i problemi interni di attuazione, mentre il controllo limitato esercitato dalla Commissione a seguito di SAM risulta inadeguato a ovviare a tali questioni.

A ben guardare, peraltro, entrambi i casi di integrazione amministrativa asimmetrica sembrano una conseguenza della posizione ambigua di cui gode la Commissione. Pur fungendo da partner degli Stati membri nella struttura di cooperazione creata con SAM, la Commissione mantiene tuttavia la competenza esclusiva di controllare l'applicazione dell'107 del TFUE nei confronti di misure nazionali. Questa dualità di ruoli comporta che entrambe le parti – la Commissione e le autorità nazionali – possono talvolta lavorare in sintonia ma alle volte anche l'una *contro* l'altra. Da ciò consegue che, quando i comportamenti negligenti o ostruttivi delle autorità nazionali sovrastano la cooperazione, la struttura posta in essere dalla Commissione pare difficilmente in grado di superare l'impasse e il funzionamento dello spazio amministrativo europeo ne risulta ostacolato.

La condivisione delle responsabilità per il controllo degli aiuti di Stato nell'ambito della SAM sembra quindi poter dare luogo a un quadro frammentato ed eterogeneo di strumenti, attori e sistemi di controllo. In tale struttura, le autorità nazionali possono facilmente 'riprendere il controllo' sulle misure di aiuto e i beneficiari degli aiuti possono essere trattati in modo diverso a seconda dei diversi settori o Stati membri. Se da un lato tali rischi erano già presenti nel precedente sistema centralizzato, la nuova struttura li ha senza dubbio accentuati. La conseguenza finale, tuttavia, minaccia di porre una seria ipotesi sull'integrità del mercato interno. D'altro canto, la ragione ultima alla base delle norme europee sugli aiuti di stato era quella di evitare l'erogazione di aiuti distortivi e garantire parità di condizioni in tutto il mercato interno.<sup>101</sup> Tuttavia, se le norme comuni sono intese e attuate in modo diverso negli Stati membri o in uno qualsiasi dei loro spazi territoriali, a causa di mancanza di controllo o di pratiche amministrative differenti, e se la struttura di

---

<sup>100</sup> Hofmann H., A. Türk, *The development of integrated administration*, p. 260.

<sup>101</sup> Su questo obiettivo principale e sulla sua evoluzione nel tempo, si veda Piernas López J., *The Concept of State Aid Under EU Law, From internal market to competition and beyond*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

coordinamento atto ad ovviare a tali problemi risulta inadeguata all'uopo, l'obiettivo finale di garantire l'integrità del mercato interno risulta essere in pericolo. Sia chiaro, la differenziazione delle strutture amministrative può essere vantaggiosa, in quanto potrebbe offrire la necessaria flessibilità per adattarsi alla realtà locale, ed è talvolta persino necessaria, soprattutto in ragione del quadro costituzionale e, in particolare, dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che permeano l'ordinamento europeo.<sup>102</sup> La questione essenziale, tuttavia, rimane stabilire quanta flessibilità può essere concessa agli Stati membri in tale campo e se il sistema di coordinamento attraverso il quale le amministrazioni nazionali e sovranazionali sono chiamate ad agire in maniera integrata è in grado di far fronte alle tensioni centrifughe che tale eterogeneità può creare. In base a quanto descritto in queste pagine, numerosi e fondati timori sembrano emergere in tal senso.

---

<sup>102</sup> De Búrca G., *Legal principles as an instrument of differentiation? The principles of proportionality and subsidiarity*, in de Witte B., D. Hanf, E. Vos (a cura di), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Cambridge, Intersentia, 2001, pp. 131-144: 131.



## 6. Istituzioni e organizzazioni: servono nuovi occhiali per leggere il cambiamento

Giacomo Balduzzi

### 6.1. Istituzioni come regole del gioco?

Il tema del cambiamento degli ordinamenti sociali, politici e giuridici, oggi più che mai incalzante per tutte le scienze sociali, stimola gli studiosi a individuare percorsi multidisciplinari di analisi, che consentano di leggere e interpretare in modo nuovo e convincente i fenomeni emergenti e le trasformazioni in atto.

In particolare, tra le trasformazioni più evidenti che hanno coinvolto le istituzioni pubbliche negli ultimi decenni vi è la mutazione del ruolo, della struttura e dell'ordinamento degli stati, sempre più immersi in reti sovrastatali. In parallelo, si osserva una trasformazione del diritto, investito da una vera e propria inflazione normativa, anche per la moltiplicazione delle fonti, provenienti non solo dagli enti sovranazionali, ma anche dalle autonomie regionali e locali. Infine, sono in corso tentativi di ridefinizione del legame politico, con l'emergere di nuove forme di partecipazione ed esercizio della cittadinanza che «sfidano» le tradizionali sedi della rappresentanza, in evidente crisi di effettività e legittimazione.<sup>1</sup>

La complessità e le molteplici implicazioni di questi cambiamenti, che insistono su più dimensioni e livelli del quadro istituzionale tra loro fortemente correlati e interconnessi, mettono in luce alcuni limiti di quel modo di guardare alle istituzioni tipico della cosiddetta 'nuova economia istituzionale', alla ribalta nelle scienze sociali a partire dagli anni Novanta. Tale approccio enfatizza il ruolo delle istituzioni come «regole del gioco» che, generate da un processo politico, plasmano e stabilizzano le interazioni tra gli attori sociali, riducendo l'incertezza e le asimmetrie.<sup>2</sup>

La cornice teorica che identifica le istituzioni come regole, ispirata alla teoria dei giochi, porta con sé, senza dubbio, enormi vantaggi euristici. Essa, infatti, ha consentito di ibridare tra loro il filone dell'individualismo metodologico e l'approccio istituzionale, disegnando un quadro nel quale le istituzioni condizionano negativamente e positivamente l'azione sociale e le interazioni. Esse influenzano le funzioni di preferenza e strutturano i giochi strategici in modo da creare un sistema di vincoli che limita l'azione volontaria,

---

<sup>1</sup> Di rappresentanza «sfidata» da diverse forme e strumenti di democrazia partecipativa si parla in Luciani M., *Funzione di controllo e riforma del Senato*, «Rivista AIC», 1, 2016, pp. 1-5: 5.

<sup>2</sup> La definizione, ormai celebra, delle istituzioni come «regole del gioco in una società» si trova in North D., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 3. Questa visione è ripresa anche in ambito sociologico, si veda, per esempio, Knight J., *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 2.

senza però determinarne né i contenuti né gli esiti.<sup>3</sup> Proprio per questo motivo, in tale chiave teorica, le istituzioni corrispondono, per utilizzare la metafora di North, alle «regole del gioco», le organizzazioni ai «giocatori».<sup>4</sup> Le prime sono costituzioni, legislazioni, statuti, regolamenti e qualsiasi varietà di regole formali ed informali; le seconde sono partiti politici, aziende, agenzie statali, associazioni sindacali e imprenditoriali, ecc.

I vantaggi analitici dell'approccio alle istituzioni come regole includono la possibilità di esaminare le norme che i politici preferiscono e le forme contrattuali che minimizzano i costi di transazione.

Tuttavia, come hanno notato più di recente alcuni studiosi, l'approccio che concepisce le istituzioni come «*politically devised rules*» tende a interpretare il cambiamento istituzionale come il risultato meccanico di un processo esogeno, trascurando le dinamiche endogene di evoluzione e trasformazione dei sistemi.<sup>5</sup>

Le regole e i contratti possono risultare più o meno efficaci in base alle scelte degli individui, che possono ignorare le prescrizioni di comportamento ivi contenute. Le regole hanno un impatto se le persone sono motivate a seguirle, sulla base di aspettative, credenze e norme interiorizzate dagli individui. Queste ultime si costruiscono attraverso pratiche, relazioni e interazioni tra attori, all'interno di organizzazioni e reti interorganizzative che, a loro volta, sono anch'esse governate da sistemi di regole formali e informali.

Una simile prospettiva ci spinge a pensare le dinamiche istituzionali in un'ottica multidimensionale, tenendo conto delle interrelazioni strettissime tra sistema delle regole, sia formali sia informali, e processi di cambiamento organizzativo.

Tra le tante possibili cause di cambiamento istituzionale, si possono individuare almeno due principali tipi.<sup>6</sup>

Il primo (Modo I) consiste nel tentativo intenzionale di determinare il cambiamento da parte di coloro che ne traggono, o almeno sperano di trarne, benefici. Questo tipo di cambiamento istituzionale può derivare dalla percezione di nuove opportunità, in seguito a processi di apprendimento e relazioni esterne. Il tentativo di introdurre nuove regole e procedure comporta la necessità di superare l'opposizione da parte di coloro che ritengono di poter essere danneggiati dal cambiamento. Ciò implica meccanismi di scelta e azione collettiva, i quali passano anche attraverso relazioni interpersonali e processi di cambiamento organizzativo.

Il secondo tipo di cambiamento istituzionale (Modo II) è dato da mutamenti gradualmente nel tempo che provengono dall'interno, dal disequilibrio generato da un'istituzione che cessa di essere efficace. In questo caso il mutamento delle credenze, delle aspettative e

---

<sup>3</sup> Sul punto si rinvia a Parri L., *Le istituzioni in sociologia ed economia: «hic sunt leones»?», «Stato e mercato», 46/1, 1996, pp. 123-155: 149.*

<sup>4</sup> North D., *Institutions*, pp. 4-5.

<sup>5</sup> Si vedano Greif A., *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; Nee V., S. Opper, *Endogenous Institutional Change and Dynamic Capitalism*, «Sociologia del lavoro», 118/1, 2010, pp. 15-39.

<sup>6</sup> Questa distinzione è ripresa da Greif A., C. Kingston, *Institutions: rules or equilibria?*, in Schofield N., G. Caballero (a cura di), *Political economy of institutions, democracy and voting*. Springer, Berlin, Heidelberg, 2011, pp. 39-40.

delle prassi a livello di rapporti interpersonali e organizzativi anticipa e precede le risposte istituzionali, le quali possono essere più o meno gradualmente a seconda di quanto gli attori sono consapevoli del processo di cambiamento. La trasformazione degli orientamenti condivisi e dei modelli di comportamento degli attori si rafforza traducendosi in nuovi schemi e pratiche organizzative (o, in alcuni casi, anche nuove organizzazioni), che possono diventare nuove istituzioni attraverso meccanismi di «sovrapposizione e sussunzione», ben noti da tempo agli studi dedicati ai processi di istituzionalizzazione.<sup>7</sup>

Gli elementi di continuità e discontinuità, così come le spinte e le resistenze presenti nei processi di cambiamento istituzionale, dunque, sono condizionati dalle dinamiche sopra richiamate e dalla trasformazione dei modelli di comportamento, influenzati dalle relazioni interpersonali e dalle motivazioni degli attori che si formano all'interno delle organizzazioni e delle reti interorganizzative. Al fine di chiarire più a fondo tali processi e la chiave di lettura unificata del cambiamento istituzionale e organizzativo che si intende proporre in questa sede, ci concentreremo su quest'ultimo concetto, tentando di trarre anche implicazioni con riferimento alle problematiche relative alle recenti trasformazioni delle pubbliche amministrazioni accennate in premessa.

## 6.2. Cambiamento organizzativo e dinamiche istituzionali

La locuzione 'cambiamento organizzativo', nel suo significato generale, indica il processo che trasforma, rende diversa l'organizzazione in tutti o molti suoi aspetti, strutturali e relazionali.<sup>8</sup> I primi fanno riferimento all'assetto organizzativo, all'organico, ai processi operativi, mentre i secondi includono la cultura, i linguaggi, le relazioni e gli stili di lavoro.

Qualsiasi organizzazione, indipendentemente dal fatto che si tratti di un'impresa privata, di una amministrazione pubblica, di una associazione no profit o di altre entità, è un'entità collettiva costituita da relazioni stabilite intenzionalmente tra diverse persone per agire in modo adeguato a raggiungere un qualche tipo di obiettivo. L'organizzazione è un artefatto sociale, ossia una costruzione umana che viene ideata, progettata, realizzata, gestita, vissuta e anche modificata nel tempo. Il tema del cambiamento, dunque, si intreccia con quello della complessità dei sistemi organizzativi, composti da processi operativi, relazioni sociali, normative e di potere, culture, linguaggi, tecnologie, autorità, gerarchie, sistemi di coordinamento e controllo, divisione del lavoro, cooperazione, reciproco apprendimento e scambio di conoscenze.

---

<sup>7</sup> Così Fabio Rugge descrive le dinamiche attraverso le quali la sfera del governo politico fa proprie o ricalca le forme di autoorganizzazione della società: Rugge F., 'Provincia oeconomica'. *Riflessioni sull'identità istituzionale del territorio trentino in età contemporanea*, in Schiera P. (a cura di), 1948-1988. *L'autonomia trentina. Origini ed evoluzione tra storia e diritto*, Trento, Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, 1989, p. 88.

<sup>8</sup> Rebora G., *Il cambiamento organizzativo: una visione integrata*, in *id.* (a cura di), *Il Cambiamento Organizzativo. Pratiche, competenze, politiche*, Milano, ESTE, 2016, pp. 15-57; Butera F., *Il change management strutturale: approccio, metodi e casi*, in Rebora G. (a cura di), *Il Cambiamento Organizzativo*, pp. 59-82.

Secondo un recente studio, nello specifico contesto specifico delle pubbliche amministrazioni il cambiamento può innestarsi in tre diversi ambiti:<sup>9</sup>

1. l'assetto istituzionale, che riguarda gli aspetti generali di funzionamento dei settori pubblici e delle loro organizzazioni, si pensi alle riforme che toccano le modalità di governance e di finanziamento della scuola, della sanità, delle autonomie locali;
2. le strutture organizzative dell'amministrazione, che riguardano l'articolazione degli uffici e delle specifiche modalità del loro funzionamento: esempi di intervento in questo ambito sono gli accorpamenti, la razionalizzazione e la redistribuzione di funzioni nei diversi rami della pubblica amministrazione;
3. l'assetto manageriale e le modalità operative e di controllo, che riguardano singoli processi: interventi in questi ambiti sono, per esempio, le riforme che modificano le procedure di acquisto di beni e servizi o introducono particolari sistemi di valutazione del personale e modelli gestionali di tipo performativo.

La tripartizione di questi tre ordini (o livelli) della pubblica amministrazione mette in luce come il cambiamento organizzativo sia strettamente intrecciato con il cambiamento istituzionale e viceversa. Il cambiamento di una singola organizzazione pubblica è molto influenzato, nel bene o nel male, dal sistema delle istituzioni in cui è inserito e dalle nuove sfide alle quali esse vanno incontro. Nello stesso tempo i cambiamenti istituzionali e di sistema possono incontrare problemi di attuazione proprio al livello delle organizzazioni nelle quali poi in concreto vengono implementati e gestiti.

In genere si pensa di introdurre cambiamenti nelle pubbliche amministrazioni attraverso la modifica, deliberata e intenzionale, di un insieme di norme di riferimento che regolano finalità, assetti gerarchici e procedure operative delle organizzazioni pubbliche, mediata e indotta da un processo politico. Questo schema è valido sia per quanto riguarda i cambiamenti più ampi e radicali, in genere definiti 'riforme', sia per i cambiamenti più incrementali, quotidiani, nelle pubbliche amministrazioni, sovente frutto di *input* d'indirizzo e coordinamento che vengono introdotti attraverso circolari del Ministero competente, oppure dai dirigenti, magari in seguito a suggerimenti da parte di agenzie di valutazione o consulenza.

Non è difficile intravedere, in questo modo di concepire le innovazioni nel sistema pubblico, l'influsso del modello di cambiamento istituzionale esogeno, ispirato alla metafora delle regole del gioco, presentato e discusso precedentemente in questo contributo.

In tale logica, come abbiamo visto, il cambiamento è la conseguenza di una modifica del quadro regolativo o dell'introduzione di nuove regole ed è visto, più che altro, come un processo di adattamento, nel corso del quale gli attori e le organizzazioni adeguano i propri comportamenti, pratiche, procedure al nuovo assetto istituzionale.

Una simile visione del cambiamento istituzionale porta, assai spesso, a uno scarto eccessivo tra la riforma, così come pensata dall'attore di governo e la gestione del cambiamento organizzativo delle singole amministrazioni.

---

<sup>9</sup> Ruffini R., *Il cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, in Rebora G. (a cura di), *Il Cambiamento Organizzativo*, p. 156.

Il modo di progettare e gestire modifiche degli assetti istituzionali ha conseguenze su tutti gli aspetti che caratterizzano un percorso di cambiamento, quali il contesto, il contenuto, i processi e i risultati. Per questo, se una riforma impone in una logica *top-down* determinati comportamenti alle organizzazioni, il rischio concreto è quello che si possano creare situazioni di blocco, inerzia o addirittura il fallimento del processo di cambiamento istituzionale inizialmente pianificato.

Ciò non deve stupire, se consideriamo le istituzioni, come suggerito nel primo paragrafo, in un'ottica multidimensionale e sistemica, se consideriamo, invece, che *routine*, credenze e norme formali e informali interiorizzate dagli attori, meccanismi di scelta e azione collettiva sono parte integrante del cambiamento istituzionale.

Quanto visto finora sfida le pubbliche amministrazioni e le pone di fronte alla prova della complessità: come progettare, introdurre e gestire cambiamenti istituzionali, anche radicali, in un contesto in rapida trasformazione, nel quale i livelli e le fonti normative si moltiplicano, i sistemi organizzativi si fanno sempre più articolati e frammentati e, per di più, vi sono sempre più elementi che suggeriscono una progressiva erosione del legame di fiducia tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni?

Alcune prime risposte sono state avanzate dai modelli partecipativi, che hanno tentato di proporre nuove modalità di pensare, progettare e gestire i processi di cambiamento istituzionale, pensandoli in maniera diversa e, almeno in parte, alternativa alla logica delle riforme *top-down*.

Quando si parla di approccio partecipativo, soprattutto da parte di studiosi ed esperti di *management*, ci si riferisce normalmente al coinvolgimento e alla partecipazione diffusa dei membri di un'organizzazione alle fasi di pianificazione e attivazione del cambiamento, opposto a un approccio *top-down*, che attribuisce solo al vertice la visione, la conoscenza e il potere necessari a pianificare e controllare l'esecuzione dei processi di cambiamento organizzativo.<sup>10</sup>

La logica delle riforme, come appena richiamato, fa sì che il cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione, scontri spesso problemi di consenso e legittimazione tra coloro i quali dovrebbero poi realizzare le innovazioni nella pratica.

Per questa ragione da più parti, negli ultimi decenni, è stata richiamata l'importanza della partecipazione nella progettazione e nella gestione del cambiamento organizzativo.

Numerosi studi empirici hanno individuato proprio nella debolezza della partecipazione e nel basso coinvolgimento del personale uno tra i problemi più rilevanti nella applicazione dei progetti di innovazione e modifica degli assetti organizzativi. Imporre dall'alto nuovi modelli di comportamento, procedure, modalità di allocazione delle risorse e controllo dei processi operativi non sembrerebbe il metodo più efficace per una corretta implementazione delle riforme e delle innovazioni organizzative. In quest'ottica, progettare

---

<sup>10</sup> Sul punto, tra gli altri: Bennis W., *Leadership of change*, in Beer M., N. Nohria (a cura di), *Breaking the Code of Change*, Boston (Mass.), Harvard Business School Press, 2000, pp. 113-122; Conger J.A., *Effective change begins at the top*, in Beer M., N. Nohria (a cura di), *Breaking the Code of Change*, pp. 99-112; Dunphy D.C., *Embracing the paradox: Top-down versus participative management of organizational change: a commentary on Conger and Bennis*, in Beer M., N. Nohria (a cura di), *Breaking The Code of Change*, pp. 123-136.

il cambiamento significa anche mettere in atto iniziative che favoriscano la partecipazione e lo scambio collaborativo di informazioni e conoscenze tra tutti gli attori coinvolti nel processo di trasformazione organizzativa. Modelli organizzativi meno gerarchici e prassi di gestione più aperte e partecipate, peraltro, sono stati spesso enfatizzati all'interno dei principi-chiave e soprattutto, delle retoriche che hanno ispirato formule come quelle del 'New Public Management' e della 'Public Governance', che hanno guidato la trasformazione delle organizzazioni statali e dei servizi pubblici negli ultimi decenni.<sup>11</sup>

Nonostante l'approccio partecipativo al cambiamento organizzativo contenga molti vantaggi e rappresenti senza dubbio un passo in avanti nella direzione di una progettazione e di una gestione dei processi innovativi che tiene conto dei comportamenti degli attori, della necessità di una loro motivazione e tensione verso obiettivi comuni, tuttavia, nell'ottica di questo contributo, hanno il limite di essere limitati alla sfera dell'organizzazione e di non ricomprendere, quindi, le dinamiche istituzionali nella loro interezza all'interno del modello.

### 6.3. Pubbliche amministrazioni alla prova della complessità

Secondo l'approccio partecipativo-organizzativo appena richiamato, nell'implementazione dei processi di cambiamento è strategico promuovere la creazione e la condivisione di «comunità di pratica», ossia gruppi di attori che, gradualmente e in una logica incrementale, aderiscono al cambiamento in atto, apprendendo e condividendo soluzioni innovative.<sup>12</sup>

Tali comunità sono una risorsa imprescindibile, in quanto sono in grado di abilitare il contesto organizzativo ad implementare le riforme del sistema istituzionale.<sup>13</sup>

Quali pionieri del cambiamento, le comunità di pratica sviluppano nuovi linguaggi, stili di lavoro e relazioni, nonché soluzioni pratiche agli eventuali problemi ed effetti imprevisti che possono emergere nel corso dell'implementazione di una riforma.

Nel caso di cambiamenti istituzionali intenzionalmente attivati attraverso l'introduzione dall'esterno di nuove regole o la modifica di quelle precedenti (Modo I), le comunità

---

<sup>11</sup> Tra i moltissimi testi di riferimento: Christensen T., P. Lægreid (a cura di), *New Public Management: The transformation of ideas and practice*, Aldershot (UK), Ashgate, 2001; Rhodes R.A.W., *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham (UK), Open University Press, 1997. Di recente il filosofo canadese Alain Deneault ha sviluppato una significativa riflessione critica sulle contraddizioni e sui paradossi insiti nell'uso di formule «graziose e volutamente indeterminate» per veicolare un disegno in realtà orientato alla *deregulation*, al progressivo svuotamento della sfera pubblica e allo smantellamento di beni e servizi essenziali: Deneault A., *Gouvernance. Le management totalitaire*, Montréal, Lux Éditeur, 2013, trad. it., *Governance. Il management totalitario*, Vicenza, Neri Pozza Editore, 2018.

<sup>12</sup> Sul tema delle comunità di pratica vi è un'ampia letteratura; si vedano, almeno: Brown J., P. Duguid, *Organizational Learning and Communities-of-Practice: Toward a Unified View of Working, Learning, and Innovation*, «Organization Science», 2/1, 1991, pp. 40-57; Lave J., E. Wenger, *Situated Learning: Legitimate peripheral participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; Wenger E., *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

<sup>13</sup> Butera F., *Il cambiamento organizzativo. Analisi e progettazione*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 95.

di pratica possono tradurre in comportamenti quotidiani, che nascono e si sviluppano dal basso, le linee e gli indirizzi che vengono dall'alto, fornendo così modelli di comportamento e soluzioni pratiche conformi al nuovo assetto istituzionale.

Nei cambiamenti istituzionali che si costruiscono dall'interno, a partire dal mutamento delle credenze, delle aspettative e delle prassi a livello di rapporti interpersonali e modelli di comportamento interiorizzati dagli attori (Modo II), le comunità di pratica sviluppano archetipi, assetti organizzativi e modalità operative, che, diventando successivamente regole formalizzate, si trasformano in nuove istituzioni.

Un approccio partecipativo che voglia spingersi oltre le dinamiche e gli assetti gestionali e operativi, al fine di pensare e progettare in maniera integrata il cambiamento istituzionale e quello organizzativo, al fine di innovare le pubbliche amministrazioni e i servizi pubblici, dovrebbe non limitarsi soltanto a coinvolgere il personale interno nei processi di innovazione.

Le organizzazioni pubbliche, infatti, sono sempre più caratterizzate da una forte dinamicità e sono interconnesse attraverso reti sociali e interorganizzative all'interno delle quali vi è uno scambio continuo e circolazione di persone, risorse, conoscenze, tecnologie.

Tale rete può essere immaginata come una sfera di vita istituzionale e organizzativa che abbraccia organizzazioni della pubblica amministrazione, fornitori, cittadini-utenti, sindacati, ordini e associazioni professionali. Tali attori, oltre a costruirsi un punto di vista circa i vantaggi e gli svantaggi che possono trarre dal mutamento organizzativo, spesso hanno la possibilità, attraverso i loro comportamenti, di favorire le innovazioni, oppure ostacolarle.

Per tali ragioni, un aspetto chiave è il rapporto che le organizzazioni pubbliche riescono a costruire con questi *stakeholders*, all'interno di circuiti nei quali si relazionano una varietà di attori individuali e collettivi più o meno direttamente coinvolti nelle trasformazioni in atto. All'interno di siffatti circuiti possono formarsi di comunità di pratica trasversali alle diverse organizzazioni, in grado di scambiare conoscenze, condividere obiettivi condivisi, sviluppare azioni coordinate e un reciproco apprendimento grazie alla cooperazione e al lavoro comune. Il processo di sviluppo di simili comunità è complesso e difficilmente pianificabile a tavolino, tuttavia non è impossibile che la loro attivazione e costruzione possa essere incentivata e favorita in maniera intenzionale, con il fine strategico di anticipare e sperimentare i cambiamenti e le innovazioni desiderate in tutti i diversi momenti dell'azione di una pubblica amministrazione: pianificazione strategica, implementazione organizzativa, fase operativa.

Prendiamo il caso, per esempio, di cambiamenti nelle strutture e nei processi organizzativi che coinvolgono i comportamenti quotidiani sia del personale delle organizzazioni pubbliche sia dei cittadini che accedono ai servizi, come è il caso, per esempio, delle riforme relative alla digitalizzazione.

Gli attori che implementano simili cambiamenti sono almeno di due tipi: organizzazioni e singoli addetti della pubblica amministrazione da una parte, organizzazioni private (imprese, terzo settore, ecc.), famiglie, e utenti dall'altra. Questi ultimi possono essere singoli cittadini, magari organizzati in associazioni finalizzate a promuovere e difendere i diritti e gli interessi di specifiche categorie di utenti della pubblica amministrazione. Una

strategia partecipativa per l'implementazione di questo processo di cambiamento, dunque, dovrebbe tener conto di questo dato e promuovere la partecipazione delle organizzazioni pubbliche, delle organizzazioni private e dei cittadini nella progettazione e nella gestione di questi processi, nonché favorire il formarsi di comunità di pratica nelle quali tutti questi attori possano collaborare, scambiarsi conoscenze e informazioni e sperimentare soluzioni adeguate, al fine di garantire il successo del cambiamento.

Si tratta, dunque, di passare da un modello partecipativo all'innovazione organizzativa a un approccio unificato partecipativo-istituzionale, che tenga insieme e integri il cambiamento istituzionale e quello organizzativo.

Un simile approccio richiede un notevole sforzo, come accennato all'inizio, per tenere insieme, oltre che più punti di vista e livelli di analisi, anche diversi approcci disciplinari. Da questa prima disamina, tuttavia, sembrano emergere implicazioni importanti sia in chiave analitica sia in chiave operativa, soprattutto rispetto alla capacità di includere la dimensione endogena del cambiamento istituzionale e di interpretare quest'ultimo in relazione alla complessità delle dinamiche e degli assetti strutturali, relazionali e organizzativi.

#### **6.4. Il caso dei distretti e delle reti di imprese come attori e istituzioni**

Le politiche di sviluppo concepite, a partire dagli anni Novanta, sulla base del modello dei distretti industriali possono essere considerate come un caso significativo di sovrapposizione e sussunzione da parte del livello del governo politico delle forme di organizzazione economico-sociale.<sup>14</sup>

I distretti industriali, infatti, si sono manifestati come fenomeno spontaneo di specializzazione produttiva locale e promozione dal basso dello sviluppo territoriale. Il primo a concettualizzare il fenomeno, com'è noto, fu l'economista italiano Giacomo Becattini, il quale definì distretto industriale «un'entità socio-territoriale caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area territoriale circoscritta, naturalisticamente e storicamente determinata, di una comunità di persone e di una popolazione di imprese industriali. Nel distretto, a differenza di quanto accade in altri ambienti (es. la città manifatturiera), la comunità e le imprese tendono, per così dire, a interpenetrarsi a vicenda».<sup>15</sup>

I distretti furono 'scoperti' negli anni Settanta e, soprattutto, negli anni Ottanta in alcune aree di regioni italiane come l'Emilia Romagna, la Toscana e il Veneto, che per le caratteristiche del loro modello di sviluppo iniziarono, proprio da quel momento, a essere conosciute come la «Terza Italia».<sup>16</sup> Il fenomeno distrettuale apparve un'alternativa di successo alla produzione di massa, in fase di evidente crisi per le trasformazioni sociali,

---

<sup>14</sup> Balduzzi G., *L'avventura dei distretti. Istituzioni e società nel capitalismo territoriale in evoluzione*, Pisa, Pacini, 2017, pp. 190-192.

<sup>15</sup> Becattini G., *Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*, «Stato e Mercato», 25/1, 1989, pp. 111-128: 112.

<sup>16</sup> Bagnasco A., *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977.

tecnologiche e di mercato allora in corso e fu studiato attentamente in Italia e all'estero.<sup>17</sup>

I distretti industriali divennero così il punto di riferimento di nuova stagione di politiche di sviluppo a livello internazionale e soprattutto europeo che, nel tentativo di creare e riprodurre le condizioni di fiducia, cooperazione, condivisione di obiettivi e risorse che avevano favorito il decollo di questi «luoghi economici», segnarono, di fatto, il passaggio da un modello di sviluppo «spontaneo» a uno «costruito».<sup>18</sup>

Nel caso italiano un momento apicale di tale percorso è rappresentato dal riconoscimento giuridico dei distretti, avvenuto attraverso la Legge n. 317 del 5 ottobre 1991. A essa ha fatto seguito il DM 21 aprile 1993 (detto decreto Guarino), che affidò alle Regioni il compito di individuare i distretti sulla base di determinati indirizzi e parametri e dei sistemi locali del lavoro definiti dall'ISTAT.

L'istituzionalizzazione dei distretti attraverso tali norme presenta alcune palesi difficoltà e contraddizioni forse inevitabili, se si considera il tentativo di regolamentare un fenomeno che fino a quel momento era stato spontaneo, cangiante e molto diversificato, circoscrivendolo entro definizioni rigide e standardizzate, aventi forza di legge.

Tuttavia, risulta egualmente apprezzabile e significativo il fatto di avere riconosciuto e scolpito a livello legislativo norme sociali, comportamenti e prassi che in quei territori erano già istituzioni, in quanto regolavano i rapporti interpersonali e plasmavano l'organizzazione sociale dello e nello spazio.<sup>19</sup> Il processo di cambiamento istituzionale dei distretti, dunque, è da sempre intrecciato alle forme organizzative che stanno alla base delle peculiari forme di regolazione economica e sociale in essi presenti. Il riconoscimento da parte del livello del governo politico fa parte di un processo complesso attraverso il quale quelle relazioni e forme organizzative sono progressivamente emerse e sono diventate consapevoli per gli stessi attori che facevano dei sistemi socio-territoriali, fino a divenire formalmente sancite e prescritte a livello legislativo.

Il riconoscimento per legge arriva, paradossalmente, in un momento di crisi e forte trasformazione dei distretti. Anche per questa ragione, i decisori pubblici si sono affrettati, quindi, a cercare soluzioni per il 'superamento' dei distretti, ricercando e promuovendo nuovi modelli, come i meta-distretti, i cluster, i parchi tecnologici, ma soprattutto le reti di impresa.

Il contratto di rete è stato introdotto nell'ordinamento italiano con l'art. 3 comma 4-ter del DL n. 5 del 10 febbraio 2009, convertito dalla Legge n. 33 del 9 aprile 2009, il quale recita: «con il contratto di rete due o più imprese si obbligano ad esercitare in comune una

---

<sup>17</sup> Tra gli studi che contribuirono a far conoscere il fenomeno dei distretti produttivi italiani in tutto il mondo, certamente quello di maggiore impatto fu Piore M.J., C. Sabel, *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books, 1984.

<sup>18</sup> Zanfrini L., *Lo sviluppo condiviso. Un progetto per le società locali*, Milano, Vita e Pensiero, 2001, pp. 99 ss.

<sup>19</sup> A proposito delle istituzioni come «modelli di comportamento che in una determinata società sono dotati di cogenza normativa» si veda: Cavalli A., *Istituzioni. Processi e tipologia*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Treccani, vol. V, pp. 122-126: 122. Il concetto di organizzazione sociale dello e nello spazio è illustrato in Bagnasco A., *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 63-90.

o più attività economiche rientranti nei rispettivi oggetti sociali allo scopo di accrescere la reciproca capacità innovativa e la competitività sul mercato». Per realizzare ciò le imprese devono individuare e condividere un programma di rete, attraverso il quale esse decidono di mettere in comune alcune attività, mantenendo la propria autonomia organizzativa.

Da sempre le imprese collaborano organizzativamente tra loro con modalità di vario tipo. Un primo tipo, che possiamo definire 'reti semplici', comprende tutte le collaborazioni di tipo commerciale, come, per esempio, quelle di subfornitura di beni e/o servizi. Un secondo tipo, le 'reti complesse', consiste in collaborazioni stabili regolate con forme diverse da quelle del mero scambio commerciale o della subordinazione gerarchica, che implicano rapporti di reciprocità, progetti e obiettivi condivisi, gestione e utilizzo comune di risorse, strumenti, *know how*, servizi, interessi compatibili e il più possibile complementari nel campo della ricerca e sviluppo e dell'innovazione.<sup>20</sup>

I rapporti commerciali, naturalmente, rappresentano il tipo più diffuso di relazioni stabili tra imprese, ma recenti indagini hanno evidenziato come negli ultimi anni siano cresciute le collaborazioni complesse, che sono arrivate a coinvolgere il 30% delle imprese italiane. La partecipazione a tali reti, peraltro, è positivamente correlata a una più elevata produttività del lavoro e, più in generale, a migliori performance delle aziende.<sup>21</sup>

Il contratto di rete tra imprese nasce proprio per offrire uno strumento di regolazione e governo delle forme più complesse di collaborazione, che combinano tipi di scambio e relazioni interorganizzative di diverso tipo.

L'esempio dei distretti aveva già messo in luce l'esistenza, nel nostro paese, di interazioni tra aziende improntate più alla complementarietà che alla concorrenza, favorite dalla comune appartenenza di settore, territorio, associazione. Tuttavia, tali legami, in grado di produrre in qualche modo effetti di economia di scala in sistemi nei quali sono prevalenti le piccole e medie imprese, erano rimasti all'interno della sfera sociale dei rapporti interpersonali e non avevano trovato spazio nell'ordinamento giuridico, almeno fino all'introduzione dell'istituto dei contratti di rete.

Una simile risposta da parte dell'ordinamento, che disciplinasse la materia e fornisse prospettive e strumenti alle imprese in rete rappresentava, secondo alcuni, un bisogno latente del sistema produttivo italiano<sup>22</sup>. Una simile tesi sembra essere confermata dal successo che ha caratterizzato la diffusione dello strumento. A ormai quasi 10 anni di distanza dall'introduzione della fattispecie del contratto di rete, il fenomeno mostra una notevole crescita nel tessuto produttivo nazionale. In base ai dati aggiornati sul sito Contrattidirete (URL: <<http://contrattidirete.registroimprese.it/reti/>>), curato da Infocamere, al 3 ottobre

---

<sup>20</sup> Il richiamo esplicito è alla classica distinzione contenuta in Polanyi K., *The great transformation*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1944; trad. it. *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 1974.

<sup>21</sup> Istat, *Rapporto annuale 2018. La situazione del Paese*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica, 2018, p. 69; Retimpresa, *Guida alle Reti d'Impresa. Manuale operativo sul Contratto di Rete per Imprenditori, Professionisti ed Esperti*, Roma, D.effè comunicazione, 2018, p. 15.

<sup>22</sup> Preti P., M. Puricelli, *Il contratto di rete: riflessioni su una prima ricerca*, in Preti P., R. Vignali (a cura di), *Con-correre per competere. Le reti d'impresa tra territorio e globalizzazione*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2013, pp. 72-77; Cafaggi F., *Il nuovo contratto di rete: learning by doing*, «I contratti», 12, 2010, pp. 1144-1172.

2018 sono 30.727 i soggetti imprenditoriali finora coinvolti intorno a 4.978 reti di imprese. A metà dello scorso anno i lavoratori impiegati in aziende partecipanti a un contratto di rete erano oltre 372.000, mentre il fatturato aggregato delle imprese coinvolte raggiungeva gli 89 miliardi di euro. I settori più interessati dal fenomeno sono l'agricoltura e la manifattura, che comprendono rispettivamente il 21% e il 20% dei contratti.<sup>23</sup> Quanto agli obiettivi della collaborazione, il 37% delle reti ha avuto tra gli obiettivi comuni quello di internazionalizzare l'attività delle imprese aderenti, mentre la ricerca e l'innovazione – ivi comprese le nuove tecnologie di industria 4.0 e la digitalizzazione di processi e prodotti – sono finalità condivise dal 17% delle aziende che si aggregano.

Pur essendo l'obiettivo di rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese tra quelli prioritari in Europa tanto al livello nazionale quanto a quello delle politiche UE, tuttavia non esiste una misura in Europa che costituisca l'equivalente dei contratti di rete. Anche per questa ragione la Commissione Europea, nell'ambito dello Small Business Act, ha inserito le reti di impresa tra gli esempi di 'buone pratiche' nazionali ai quali ispirare una politica efficace per favorire le competenze e l'innovazione delle PMI.<sup>24</sup>

I dati di una recente rilevazione ci dicono come il fatturato medio delle microimprese (meno di 10 addetti) partecipanti a contratti di rete aumenti del doppio tra il primo e il terzo anno rispetto ad imprese analoghe non in Rete, passando da +12,6 a +24,7 punti percentuali.<sup>25</sup>

Lo strumento della Rete, dunque, nato per superare la storica debolezza di un sistema produttivo nazionale altamente frammentato, sembra raggiungere risultati in linea con la sua missione. La stragrande maggioranza delle unità produttive italiane è di piccola e piccolissima taglia. Esse sono spesso impossibilitate ad avviare da sole gli investimenti minimi necessari per accrescere il proprio potenziale competitivo. Naturalmente gli stessi dati ci indicano come le imprese che stipulano contratti di rete sono già in partenza più propense rispetto alle altre a entrare in rapporti di collaborazione e presentano indicatori di performance migliori della media. Tuttavia, lo strumento pare avere una sua funzione nell'incentivare la collaborazione e fornire strumenti adeguati.

La base territoriale, che si era mostrata determinante nell'esperienza dei distretti, ha una sua significativa importanza anche nelle reti, che risultano essere nel 76% dei casi costituite tra imprese con sede nella stessa regione.

La dimensione del territorio, dunque, ha un ruolo cruciale. Per questa ragione dovranno essere adottati in futuro i necessari accorgimenti per favorire tutte le potenziali sinergie con gli enti del governo locale e regionale, al fine di allargare la platea dei partecipanti e valorizzare il più possibile lo strumento per promuovere percorsi virtuosi ed efficaci di

---

<sup>23</sup> Retimpresa, *Report sulle reti di imprese in Italia – I semestre 2018* [online] p. 5. URL: <<http://www.retimpresa.it/index.php/homepage/archivio-eventi/526-report-sulle-reti-di-imprese-in-italia-i-semestre-2018>> [data di accesso: 25/09/2018].

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione Europea - *Risame dello Small Business Act per l'Europa*, 23 febbraio 2011, COM (2011) 78 def.

<sup>25</sup> Istat, *Reti d'Impresa. Gli effetti del contratto di Rete sulla performance delle imprese* [online], pp. 29-30. URL: <[https://www.istat.it/it/files/2017/11/Rapporto\\_Istat\\_Confindustria.pdf](https://www.istat.it/it/files/2017/11/Rapporto_Istat_Confindustria.pdf)> [data di accesso: 25/09/2018].

sviluppo economico e sociale. La crescita sempre più intensa di tecnologie e infrastrutture digitali di interconnessione, scambio dati e produzione a distanza ha trasformato radicalmente ma non cancellato il rapporto tra imprese e territorio. Al contrario, come dimostrato da un certo numero di ricerche ed evidenze empiriche, proprio sotto la spinta di grandi processi di cambiamento rapidi, diffusi e pervasivi, emergono in tutto il mondo dinamiche di riterritorializzazione dei processi economici e produttivi, per esempio con la formazione di cluster ed ecosistemi locali in grado di attrarre lo sviluppo e l'innovazione.<sup>26</sup>

Un altro elemento importante che emerge dai dati e dalle ricerche svolte in questi anni è quello delle competenze. Poiché si tratta di collaborazioni volte soprattutto a potenziare e far crescere il *know how* e le competenze, le reti devono poter collaborare con esperti e specialisti.

Recentemente, soprattutto con la Legge n. 81 del 22 maggio 2017, sono state introdotte innovazioni nella normativa per estendere l'istituto ai professionisti, non soltanto consentendo a questi ultimi di costituire reti tra professionisti, ma anche di formare reti miste tra imprese e professionisti.

Infine, andranno costruiti percorsi *ad hoc* per potenziare le interazioni tra le reti di imprese, soprattutto quelle finalizzate a potenziare la ricerca, lo sviluppo, la formazione e l'innovazione, e gli enti di istruzione superiore, universitaria e non, al fine di sfruttare al massimo i vantaggi dell'aggregazione tra piccole e medie imprese per superare le difficoltà di queste ultime a collaborare con l'università e con altri enti di ricerca, anche per la carenza di strutture interne dedite alla ricerca e sviluppo.

Anche nel caso delle reti di impresa, l'istituzione di una forma di regolazione giuridica ha ricalcato e fatto proprie le caratteristiche delle relazioni e delle prassi organizzative preesistenti. Anche in questo caso il processo di cambiamento ha combinato dinamiche sia istituzionali sia organizzative, rendendo consapevoli agli attori una serie di aspetti di regolazione informale e formale dell'azione collettiva, in alcuni casi generati inconsapevolmente.

Distretti e reti di impresa sono attori collettivi istituzionalizzati; essi sono soggetti oggi a *politically devised rules*, ma soprattutto sono stati e sono tuttora protagonisti di un processo di cambiamento istituzionale endogeno, capace di autorigenerarsi e di introdurre meccanismi e forme di regolazione grazie alla continua interazione tra diversi attori - sociali, politici, economici - all'interno di una sfera di relazioni interorganizzative e interistituzionali.

---

<sup>26</sup> Una mappa di questa riorganizzazione territoriale dei processi di innovazione e sviluppo economico è offerta in Moretti E., *La nuova geografia del lavoro*, Milano, Mondadori, 2013.

# Conclusioni

Jacques Ziller

In quanto coordinatore scientifico del Modulo Jean Monnet *Understanding The European Public Administration: New Challenges* è compito mio concludere con alcune riflessioni il lavoro di cui il presente volume è testimonianza. E lo faccio con grande piacere.

Di recente, nel quadro di giornate di studi in onore di uno dei grandi studiosi della mia generazione, mi è stato chiesto di esporre la mia visione sul futuro dell'insegnamento e della ricerca nel diritto amministrativo.<sup>1</sup> Vorrei anzitutto condividere il nucleo di queste riflessioni, sottolineando tuttavia che sono i giovani, non quelli della mia generazione, che dovrebbero nei fatti delineare il futuro della ricerca e dell'insegnamento nelle discipline illustrate in questo volume.

Le tre principali sfide per l'insegnamento – inclusa la formazione professionale nell'ambito della cosiddetta terza missione delle università – e la ricerca, sono secondo me l'internazionalizzazione, l'interdisciplinarietà e l'intelligenza artificiale. A titoli diversi i contributi qui raccolti rispondono a queste tre sfide.

In primis, l'internazionalizzazione. In tutti i sistemi universitari europei essa è ormai un obbligo che condiziona sempre più fortemente i finanziamenti, non solo quelli legati a progetti specifici, ma anche i finanziamenti generici come il fondo ordinario delle Università. Il fatto stesso che questa pubblicazione sia finanziata nel quadro di un Modulo Jean Monnet è già di per sé un segno di internazionalizzazione.

Come indicato sul sito della Commissione europea, i «moduli Jean Monnet sono brevi programmi o corsi didattici nel campo degli studi sull'Unione europea».<sup>2</sup> Si può trattare di moduli introduttivi sull'UE, di corsi che vertono su un aspetto o una disciplina specifica nell'ambito degli studi europei, oppure di programmi con un approccio più interdisciplinare. I coordinatori dei moduli Jean Monnet sono invitati a scrivere insieme ad altri docenti una serie di articoli da pubblicare entro il periodo interessato dalla sovvenzione (quest'ultima coprirà parte dei costi di pubblicazione ed eventualmente di traduzione); partecipare a eventi di informazione e sensibilizzazione in ambito nazionale ed europeo; organizzare eventi (convegni, seminari, laboratori, ecc.) con responsabili politici, esponenti della società civile e istituti universitari; collaborare e mettersi in rete con altri docenti e ricercatori che partecipano alle azioni Jean Monnet a livello nazionale ed europeo; avvalersi delle risorse didattiche aperte per pubblicare sintesi, contenuti, programmazione e risultati previsti delle attività. I moduli vengono finanziati dal bilancio

---

<sup>1</sup> Ziller J., *Le futur de l'enseignement et de la recherche en droit administratif*, in Auby J.B. (dir.), in collaborazione con E. Chevalier et E. Slautsky, *Le futur du droit administratif / The future of administrative law*, Paris, LexisNexis, 2019.

<sup>2</sup> URL: <[https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/opportunities/jean-monnet-modules\\_it](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/opportunities/jean-monnet-modules_it)> [data di accesso: 08/03/2019].

dell'Unione europea, secondo una procedura selettiva con bandi e valutazione da parte di esperti indipendenti che garantiscono la qualità del progetto finanziato. È chiaro che questo volume, insieme ad altre attività organizzate dalla dott.ssa Monica,<sup>3</sup> sono di per sé una prova di internazionalizzazione. Però questo secondo aspetto burocratico-finanziario non basta; anzi l'importante nell'internazionalizzazione è la sostanza. Anche se quasi tutti gli autori dei contributi qui raccolti sono italiani e lavorano in enti italiani, essi trattano di problematiche collegate alla messa in opera delle politiche dell'Unione europea, politiche comuni a ventotto Stati membri (almeno fino all'uscita del Regno Unito dell'Unione, la quale, a meno di un cosiddetto *Brexit without leave*, non avrà effetti completi prima della fine del 2020). L'introduzione del volume, nonché specificamente i capitoli di Campagna, Colombo, d'Andrea, Monica e Servetti, sono per gran parte dedicati ad analisi e riflessioni rilevanti anche al di là delle specifiche politiche trattate – aiuti di stato, protezione dei dati, programmi per i giovani – e rappresentano il retroscena di quanto studiato da Balduzzi rispetto alle dinamiche istituzionali e organizzative che intervengono nei processi di cambiamento delle amministrazioni europee. Pertanto, l'insieme del volume mostra quanto e come l'attività odierna della pubblica amministrazione sia permeata dalla partecipazione degli Stati membri all'Unione europea e i diversi benefici che essi ne traggono al di là dei vincoli.

La seconda sfida è quella dell'interdisciplinarietà. Al pari dell'internazionalizzazione, l'interdisciplinarietà è sempre più considerata come un obbligo che condiziona i finanziamenti, non solo quelli legati ai progetti specifici, ma anche i finanziamenti generici. Mi sembra, difatti, che la tendenza attuale sia troppo spesso volta alla promozione del singolo accademico 'interdisciplinare', una sorta di Pico della Mirandola odierno che sarebbe in grado di fare analisi di qualità in economia, giurisprudenza, scienza della politica, sociologia e, perché no, ingegneria e medicina (per limitarsi a talune delle discipline scientifiche più rilevanti per l'attività della pubblica amministrazione). Ora, l'interdisciplinarietà in materia di scienze dell'amministrazione, e non solo, può essere di qualità e fruttuosa, nell'insegnamento come nella ricerca, soltanto se si basa sulla collaborazione tra economisti, giuristi, sociologi, politologi di eccellenza, ciascuno nella propria disciplina, nonché eccellenti specialisti di gestione e di politiche pubbliche, in continuo contatto con gli addetti ai lavori delle pubbliche amministrazioni e i loro partner del settore privato. Tale confronto, va evidenziato, è stato possibile nell'ambito del modulo grazie a molteplici iniziative di approfondimento e formazione che si sono avvalse di metodi e tecniche di didattica e apprendimento a distanza. Ne è un esempio il corso on line sulla piattaforma di e-learning del Servizio Innovazione Didattica e Comunicazione Digitale dell'Università di Pavia, rivolto a professionisti, funzionari e dirigenti dal titolo "*Reti, digitalizzazione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni*".<sup>4</sup>

Gli autori dei saggi qui pubblicati sono soprattutto di formazione giuridica, ma vi è anche un sociologo: interessante è che essi abbiano interagito tra loro da più di un anno per la preparazione degli scritti e del seminario in cui questi ultimi sono stati presentati

<sup>3</sup> URL: <<https://uepa-jean-monnet.it/>> [data di accesso: 08/03/2019].

<sup>4</sup> URL: <<http://idcd.unipv.it/corso-digitalizzazione-della-pa/>> [data di accesso: 08/03/2019].

e abbiano avuto l'opportunità di confrontarsi con amministratori, pubblici funzionari e ingegneri. Un tale percorso appare uno dei modi attraverso i quali sviluppare un lavoro interdisciplinare di qualità.

Tanto per l'internazionalizzazione, quanto per l'interdisciplinarietà, l'esperienza della mia generazione può restare di buona ispirazione per aiutare i nostri prosecutori a fare fronte alle sfide del futuro dell'insegnamento e della ricerca nelle rispettive discipline. Un caso differente è invece quello dell'intelligenza artificiale, rispetto alla quale mi chiedo se si sia acquisita sufficiente consapevolezza circa l'entità del suo potenziale tanto positivo quanto negativo per lo sviluppo delle nostre materie, nonché per quello della pubblica amministrazione. Posso solamente incoraggiare i giovani accademici ad investire nella ricerca e nell'insegnamento relativo all'intelligenza artificiale ed agli altri nuovi sviluppi delle tecnologie dell'informazione, nel momento in cui le autorità pubbliche sviluppano in particolare delle strategie in materia di intelligenza artificiale in Francia e in Germania, e nelle istituzioni dell'Unione europea come Commissione e Parlamento europeo. Tematiche relative all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono anche richiamate nel presente volume, anzitutto nei saggi di Campagna e Monica. Queste sono state ampiamente discusse nel recente convegno tenutosi a Pavia il 28 febbraio scorso *Reti, digitalizzazione e trasparenza nelle strutture sanitarie e negli enti locali*, beneficiando, non a caso, della presenza di ingegneri informatici e di altri addetti ai lavori in settori come quello della medicina dove l'intelligenza artificiale è già in pieno sviluppo.

Tra i temi che meritano uno sforzo particolare ne vorrei sottolineare tre. Il primo, evidentemente, è quello della ricerca relativa al futuro del diritto amministrativo in relazione allo sviluppo dell'utilizzazione dell'intelligenza artificiale, in particolare come aiuto alla decisione. Una delle domande lancinanti per l'amministrativista dovrebbe essere di comprendere se l'utilizzazione frettolosa delle nuove tecnologie per le amministrazioni – di per sé utili come supporto ai processi decisionali – rischi o meno di restringere la potestà discrezionale che è centrale per la ponderazione tra interessi, poteri e rischi in campi dove non è possibile un approccio basato sull'evidenza quantitativa. In particolare il *deep-learning*, comprendendo processi di iterazione più vicini al modo di ragionare del cervello umano, mi pare possa avere un potenziale molto superiore di apprendimento automatico rispetto alle precedenti generazioni di *machine-learning*, che hanno permesso per esempio un considerevole miglioramento del trattamento del testo e della traduzione automatica. Il secondo e il terzo tema sono quelli dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale e delle tecnologie informatiche e della comunicazione per la ricerca e la didattica, aldilà del semplice uso dei metodi quantitativi, già utilizzati da tempo in economia, sociologia e scienza della politica. Il fatto che le attività del nostro modulo Jean Monnet utilizzino queste tecnologie è, a parere di chi scrive, un pregio che va sottolineato.

Pavia, marzo 2019



## **Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo nelle amministrazioni europee**

*A cura di Alessia Monica e Giacomo Balduzzi*

La raccolta di contributi presenti in questo volume è il frutto di un percorso di riflessione multidisciplinare sviluppatosi nel corso di diversi incontri, seminari e iniziative di formazione tra studiosi di diritto amministrativo europeo, sociologi dell'organizzazione ed economisti esperti in public management. Gli autori analizzano i rapporti tra le istituzioni europee e le amministrazioni nazionali, partendo dai principi che dovrebbero guidare le attività amministrative negli Stati membri dell'Unione europea, attraverso la lente del rapporto tra cittadini e istituzioni. Al fine di testare quanto tali principi trovino riscontri nella prassi, i saggi affrontano casi concreti come, per esempio, le innovazioni legate alla digitalizzazione del procedimento amministrativo, l'applicazione in campo sanitario del nuovo Regolamento generale sulla protezione dei dati, la cooperazione tra amministrazioni in materia di aiuti di stato, l'implementazione di programmi europei lo sviluppo e il contrasto alla disoccupazione giovanile. Dai temi, dai problemi e dai casi esaminati emerge che molti sforzi sono ancora da fare affinché l'azione amministrativa, ai vari livelli, si sviluppi come co-amministrazione, cioè un'attività che vede la cooperazione non solo tra diversi apparati, ma anche tra questi e i cittadini che agiscono – individualmente o collettivamente – e che sono portatori di diversi interessi tutti in qualche modo meritevoli di tutela. Per governare il cambiamento istituzionale e organizzativo è necessario che le istituzioni europee non pretendano di cambiare i processi e le prassi solo attraverso una modifica delle regole dall'alto, ma che siano capaci di rispondere alle grandi sfide che le incalzano promuovendo e accompagnando una rimodulazione del rapporto tra cittadini e amministrazioni, affinché si indirizzi sempre più verso forme innovative che favoriscano la collaborazione e la mutua responsabilizzazione.

## **Steering Institutional and Organizational Change in EU Administration**

*Edited by Alessia Monica and Giacomo Balduzzi*

*Papers collected in this book are the result of a multidisciplinary reflection developed during various meetings, seminars and training organized by scholars of EU Administrative Law, Organizational Sociologists and Economists of Public Management. So, the authors analyse the relations between the European institutions and the national administrations, starting from the EU principles that should guide the administrative process in the Member States of the EU, through the lens of the strict relationship between citizens and institutions. In order to test the extent to which these principles are reflected in practice, the essays deal with concrete cases such as, for example, innovations related to the digitization of the administrative process, the application in the health field of the new General Regulation on Data Protection (GDPR), cooperation between administrations in the field of State Aid, the implementation of EU programs, development and combating of youth unemployment. Hence, it emerges that still many efforts shall be made as to ensure that administrative activity would be developed as co-administration at various levels: i.e. an activity requiring cooperation not only between different bodies, but also between bodies and citizens. All of them, acting individually or collectively, could show different interests that potentially deserve protection. In order to steer institutional and organizational change, it is fair that the EU institutions do not demand to modify rules and processes in a top down manner; they would rather be able to respond to great challenges facing the relationship between citizens and administrations. Thus, promoting and implementing a new way for collaboration and mutual accountability would be encouraged.*

## Note sugli autori

GIACOMO BALDUZZI, assegnista di ricerca in Sociologia presso l'Università degli Studi di Pavia, dove ha conseguito il dottorato di ricerca in Istituzioni, amministrazioni e politiche regionali (XXVI ciclo).

MAURIZIO CAMPAGNA, avvocato, ha conseguito il dottorato di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico (XXIII ciclo) presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

CARLO MARIA COLOMBO, ricercatore presso l'Università di Maastricht (Paesi Bassi), ha conseguito il dottorato di ricerca in Istituzioni, amministrazioni e politiche regionali (XXVI ciclo) presso l'Università degli studi di Pavia.

CORRADO D'ANDREA, avvocato e funzionario pubblico, ha conseguito il dottorato di ricerca in Istituzioni, amministrazioni e politiche regionali (XXV ciclo) presso l'Università degli studi di Pavia.

ALESSIA MONICA, assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Pavia, dove ha conseguito il dottorato di ricerca in Istituzioni, amministrazioni e politiche regionali (XXV ciclo).

DAVIDE SERVETTI, segretario scientifico del Centro d'eccellenza interdipartimentale per il management sanitario dell'Università del Piemonte Orientale, dove ha conseguito il dottorato di ricerca in Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza (XXV ciclo).

JACQUES ZILLER, professore ordinario in Diritto dell'Unione Europea presso l'Università degli Studi di Pavia.

